



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

법학석사 학위논문

공유경제에 대한 공법적 규제에
관한 연구

- 승차공유, 숙박공유를 중심으로 -

2019년 8월

서울대학교 대학원

법학과 행정법전공

김 민 주

공유경제에 대한 공법적 규제에 관한 연구

- 승차공유, 숙박공유를 중심으로 -

지도교수 이 원 우

이 논문을 법학석사 학위논문으로 제출함

2019년 7 월

서울대학교 대학원

법학과 행정법전공

김 민 주

김민주의 석사 학위논문을 인준함

2019년 7 월

위 원 장 朴正勳 (인)
부위원장 崔桂映 (인)
위 원 李元雨 (인)

국문초록

2008년 처음 등장한 공유경제는 10년 만에 빠르게 성장하여 어느새 우리의 생활 곳곳에 자리 잡고 있다. 우리는 세계 곳곳에서 택시 대신 승차공유 기사의 차량을 부르고, 호텔 대신 숙박공유 호스트의 거주지에 머무르려는 사람들을 만날 수 있다. 그러나 이러한 공유경제의 눈부신 성장 뒤에는 그 규제의 공백으로 인한 성장통도 함께 수반되었다. 규제공백은 공유경제의 성장을 촉진하기도 했지만 기존 산업에 종사하던 사업자들과의 갈등을 빚어내는 등 사회문제를 불러일으키고 있기도 하다. 그럼에도 우리나라에서는 아직까지도 공유경제에 대한 규제 논의만 지속되고 있을 뿐, 실제 규제의 도입은 이루어지지 않고 있다. 이처럼 규제공백이 지지부진한 가운데 사회적 혼란은 점점 더 가중되기만 하는 중이다. 이러한 상황에서 공유경제에 대한 규제는 부정할 수 없는 흐름이라 할 수 있다. 그러나 규제를 도입한다고 하더라도 무턱대고 공유경제를 전면 금지하는 규제가 아닌, 공유경제의 특징에 맞는 규제를 설계하는 것이 필요하다. 오늘날 규제는 사인의 자유를 제한하기만 하는 것이 아니라 사인의 행위를 유도하거나 오히려 자유를 회복시키는 기능까지도 수행하기 때문이다. 이처럼 공유경제에 적절한 규제를 마련하기 위해서는 먼저 공유경제가 무엇인지, 어떤 특징을 갖는 것인지 파악해야 한다. 그리고 현행법상 규제에 부족한 부분이 무엇인지 확인하여 공유경제만의 특징들을 개선된 규제 설계에 반영할 필요가 있다. 이 과정을 통해 공유경제의 긍정적 발전을 유도하는 가운데, 공유경제의 피규제자 등에게 규제에 대한 예측가능성을 부여하고, 기존의 경쟁사업자와의 형평성을 확보할 수 있는 공유경제 규제 개선 방향을 도출하고 개선 모델을 설계해본다.

주요어 : 공유경제, 영업규제, 규제개선, 승차공유, 숙박공유

학 번 : 2015-21392

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
제 2 절 연구의 범위와 방법	4
제 2 장 공유경제의 의의 및 특징	6
제 1 절 공유경제의 정의	6
I. 기존의 논의	6
II. 본 논문의 연구대상	8
1. 공유경제의 전통적 구성요소	10
2. 공유경제의 현대적 구성요소	13
3. 소결	16
제 2 절 공유경제의 특징	16
I. 형태의 동일성·영역의 다양성	17
II. 플랫폼 사업자 중심의 3자간 거래 구조	19
III. 비전문적 공급자 집단의 존재	22
IV. 소결	24
제 3 장 현행법상 공유경제 규제	24
제 1 절 현행법상 공유경제 규제 현황	25
I. 공유경제에 적용 가능한 현행법규	25
1. 플랫폼 사업자	25
2. 공급자	28
II. 진입규제	29
1. 플랫폼 사업자	29
2. 공급자	31

III. 행위규제	35
1. 플랫폼 사업자	35
2. 공급자	40
IV. 규제주체	42
1. 플랫폼 사업자	42
2. 공급자	43
제 2 절 현행법상 공유경제 규제의 문제점	46
I. 규제에 대한 예측가능성 부재	46
1. 피규제자의 예측가능성	46
2. 규제수익자의 예측가능성	48
II. 공유경제 특징 반영 미흡	50
1. 플랫폼 사업자와 공급자에 대한 중복규제	50
2. 비전문적 공급자 집단의 존재 미반영	51
III. 규제의 형평성 부재	53
1. 공유경제 개념의 불확정성	53
2. 전문적 공급자와 기존 경쟁사업자 사이의 형평	55
 제 4 장 공유경제에 대한 대응 현황	56
제 1 절 우리나라의 공유경제에 대한 대응	57
I. 공유경제기본법안	57
II. 지방자치단체의 공유경제 조례	59
III. 우리나라의 대응 방향	61
1. 공유경제의 정의	61
2. 규제주체	62
3. 진입규제	63
4. 행위규제	63
5. 소결	64
제 2 절 해외의 승차공유 규제 - 캘리포니아를 중심으로 ..	64
I. 개요	64

II. 진입규제	66
1. 플랫폼 사업자	66
2. 공급자	67
III. 행위규제	68
1. 플랫폼 사업자	68
2. 공급자	70
IV. 규제주체	70
1. 플랫폼 사업자	70
2. 공급자	71
V. 그 외 다른 나라의 대응	71
VI. 결론	73
제 4 절 해외의 숙박공유 규제 - 샌프란시스코를 중심으로	75
I. 개요	75
II. 진입규제	77
1. 플랫폼 사업자	77
2. 공급자	77
III. 행위규제	78
1. 플랫폼 사업자	78
2. 공급자	79
IV. 규제주체	80
1. 플랫폼 사업자	80
2. 공급자	80
V. 그 외 다른 나라의 대응	81
VI. 결론	82
 제 5 장 공유경제 규제 방향	83
제 1 절 공유경제 개념 확정	84
I. 거래유형에 따른 공유경제 구분	84
II. 거래 유형 구별 기준	85

제 2 절 신속처리·실증 규제특례·임시허가 제도 활용	87
I. 공유경제의 사업영역별 규제 방식 차이	87
II. 신속처리·실증 규제특례·임시허가 제도를 통한 규제 방식 조정	89
제 3 절 피규제자별 의무 분배	91
I. 플랫폼 사업자와 공급자의 역할 구분	91
II. 플랫폼 사업자와 공급자의 의무 구분	93
제 4 절 거래량연동규제	95
I. 거래량에 따른 규제 수준 구분	95
II. 비전문적 공급자에 대한 규제 완화	97
제 5 절 자율규제	98
I. 자율규제 도입의 적합성	98
II. 공유경제의 자율규제 형태	100

제 6 장 공유경제 규제 모델 102

제 1 절 공유경제의 진입규제 모델	103
I. 개요	103
II. 플랫폼 사업자에 대한 진입규제 모델	104
1. 플랫폼 사업자 진입규제의 절차	104
2. 플랫폼 사업자 진입규제의 요건	106
III. 공급자에 대한 진입규제 모델	107
1. 공급자 진입규제의 절차	107
2. 공급자 진입규제의 요건	108
제 2 절 공유경제의 행위규제 모델	109
I. 개요	109
II. 플랫폼 사업자에 대한 행위규제 모델	110
1. 사업 형태에 따른 의무	110
2. 사업 영역에 따른 의무	114
III. 공급자에 대한 행위규제 모델	116

1. 사업 형태에 따른 의무	116
2. 사업 영역에 따른 의무	117
제 3 절 공유경제의 규제 주체	120
I. 개요	120
II. 플랫폼 사업자에 대한 규제 주체 모델	121
III. 공급자에 대한 규제 주체 모델	122
 제 7 장 결어	 123
 참고문헌	 126
Abstract	134

표 목 차

[표 1] 현행법상 공유경제에 적용될 수 있는 규제 현황	44
[표 2] 공유경제기본법안 및 광역자치단체 공유경제 조례 비교	60
[표 3] 캘리포니아 승차공유 규제 개요	65
[표 4] 캘리포니아 승차공유업체의 차량 검사 항목	69
[표 5] 샌프란시스코 숙박공유 규제 개요	75
[표 6] 거래 유형에 따른 공유경제 규제	85
[표 7] 피규제주체별 역할	92
[표 8] 거래유형 및 피규제주체에 따른 공유경제 규제	95
[표 9] 거래유형·피규제주체·전문성에 따른 공유경제 규제	96

그 림 목 차

[그림 1] B2C 사업의 도식화	15
[그림 2] 공유경제의 도식화	15

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

인터넷의 발달은 인류의 생활환경에 많은 변화를 불러왔다. 사람들은 거리와 시간에 구애받지 않고 인터넷이라는 새로운 공간에서 서로 의견을 교환하고 지식을 창조할 수 있게 되었다. 여기에서 더 나아가 스마트폰의 보급은 위의 활동을 언제 어디서든 자유롭게 할 수 있도록 환경을 제공하였다. 이러한 변화는 과거 시·공간의 제약으로 이론적으로만 가능했던 일들을 가능하게 해주었다. 그 중 하나가 2008년 처음으로 개념이 제시되며 모습을 드러낸 공유경제(Sharing Economy)다. 공유경제는 하버드 로스쿨의 로렌스 레식(Lawrence Lessig) 교수가 처음 소개한 개념으로, 그는 공유경제를 제품의 생산과 소유가 주가 되었던 기존의 상업경제(Commercial Economy)와는 달리, 기존 제품의 소유자가 그 제품을 다른 사람과 공유하는 것이 주가 되는 경제 활동이라 소개했다.¹⁾ 특히 인터넷의 발달이 기존에 존재하던 전통적 공유경제의 범위와 깊이를 확장시켜 새로운 유형의 공유경제들을 가능하도록 만들었음을 언급하고 있다. 레식은 개개인이 지식을 나누는 위키피디아, 독립선언문 등 고전들을 디지털화 하고 배포하는 프로젝트인 구텐베르크 프로젝트 등을 그 예로 꼽았다.²⁾

공유경제가 본격적으로 화제가 되기 시작한 것은 전통적인 상업경제의 틀을 벗어난 형태의 경제활동이기 때문이었다. 기본적으로 소유개념을 바탕으로 하여 생산자는 이윤을 창출하고 소비자는 재화를 홀로

1) Lawrence Lessig, *REMIX : Making art and commerce thrive in the hybrid economy* (Penguin books, 2008), pp.143~154.

2) Lawrence Lessig, *REMIX : Making art and commerce thrive in the hybrid economy* (Penguin books, 2008), pp.155~166.

소비하던 상업경제와는 달리, 공유경제에서는 공유(Sharing)를 기본 개념으로 하여 협력적 소비가 이루어진다. 공유경제 참여자들은 경제적 가치뿐만 아니라 사회적·환경적 가치 역시 창출되어야 할 중요한 가치들로 여긴다.³⁾ 이렇게 세상에 자신을 소개한 공유경제는, 폭발적인 성장세를 보이며 성장하기 시작했다. 유럽의 경우, 공유경제 거래 규모는 2013년 102억 유로였던 것이 2014년엔 56% 증가한 159억 유로가 되었고, 2015년에는 거기서 77%가 증가한 281억 유로가 되었다. 플랫폼 사업자의 이익도 2013년 10억 유로에서 2014년에는 80% 증가한 18억 유로, 2015년에는 97% 재차 증가한 36억 유로가 되었다.⁴⁾ 공유경제가 이루어지는 사업의 영역도 승차 공유, 숙박 공유, 가사도우미 서비스 공유, 클라우드 펀딩, 경험 공유, 지식 공유 등 다양한 영역으로 확장되었다. 앞으로 사물 인터넷(IoT, Internet of Things)이 점점 더 발달하여 각각의 사물의 원격 제어, 관리가 더 용이해진다면 공유경제 또한 계속해서 성장할 가능성이 매우 높다.⁵⁾ 공유경제는 새로운 소득원을 곳곳에 창출하고 있으며, 특히 기존에는 단지 다른 사람을 위해 노동력을 제공하기만 할 뿐이었던 경제적 약자들이 새로운 자본 소유자 역할을 수행할 수 있게 됨으로써 수혜를 보게 되었다.⁶⁾ 뿐만 아니라 다양한 수요에 대응하는 공급을 가능하게 함으로써 롱테일 시장(The Long Tail)을 실현할 수 있는 장으로 기능하고 있다. 환경 보호 역시 빼놓을 수 없다. 불필요한 자원의 생산을 억제하고 기존에 존재하는 자원을 나누어 사용함으로써 환경 파괴를 보다 줄일 수 있다는 기대를 받고 있기도 하다.

3) 이는 현재 우리나라에서의 공유경제 관련 법규 제정 과정에서도 영향을 미쳐 공유경제기본법안 및 지방자치단체 조례들 역시 공유경제의 정의에서 ‘사회적·경제적·환경적 가치’를 창출하는 경제활동임을 언급함으로써 경제적 가치만이 아닌 다른 가치들 또한 창출하는 것으로 정하고 있다.

4) Robert Vaughan·Raphael Daverio, *Assessing the size and presence of the collaborative economy in Europe* (pwc, 2016. 4.), p.7.

5) 이병준, “새로운 유통방식으로서의 공유경제(sharing economy)와 그 법적 규제방식에 관한 연구”, **유통법연구** 제4권 제2호 (한국유통법학회, 2017), p.51.

6) Arun Sundararajan, **4차 산업혁명 시대의 공유경제** (이은주 역, 교보문고, 2018), p.248.

그러나 공유경제의 이러한 장밋빛 미래에도 불구하고 공유경제로 인하여 현재 발생하는 문제 역시 만만치 않다. 이를 대표적으로 보여주는 사례가 지난해 우리나라에서 (주) 카카오가 카풀서비스를 도입하려 했을 때 벌어진 택시업계와의 충돌이다. 카카오카풀을 도입하려는 움직임이 보이자마자 택시업계는 카풀서비스가 사실상 무면허택시운전과 동일하여 4차 산업혁명에 해당할 수 없다고 하며 강력하게 도입을 반대하기 시작했다.⁷⁾ 그 과정에서 2018. 12. 10. 카풀서비스 도입에 반대하는 택시기사의 분신자살이 처음으로 발생하기까지 하였으며, 그 후에도 2019. 1. 9., 2019. 2. 11. 두 차례에 걸쳐 추가적인 분신자살이 발생하였다.⁸⁾ 이러한 공유경제의 도입을 둘러싼 갈등과 사고는 비단 우리나라만의 일이 아니며, 기존 경쟁사업자와의 충돌만이 유일한 문제인 것도 아니다. 우버(Uber)에 대한 택시업계의 반대시위가 세계 곳곳에서 벌어지고 있으며,⁹⁾ 대표적으로 2019. 5. 6.까지 런던에서만 우버 공급자들 중 2,500명에 달하는 공급자들이 성범죄, 스토킹, 위험운전 등으로 기소된 것에서 볼 수 있듯이, 범죄 등 문제들 역시 공유경제와 관련하여 잡음을 일으키고 있다.¹⁰⁾

이러한 문제의 원인으로는 여러 가지가 꼽힐 수 있겠지만 가장 근본적으로는 ‘규제의 부재(regulatory loophole)’을 그 원인으로 꼽을 수 있다. 기존 경쟁사업자들은 공유경제 참여자들이 이러한 공백 상태를 이용하여 부당한 규제 차익을 얻고 있다고 여긴다. 실제로 현재 공유경제는 그에 맞는 법제도가 아직 정비되지 않은 상태로, 공유경제의 성장 원

7) 강일용, “택시 업계가 카카오 카풀에 크게 반발하는 두 가지 이유”, IT동아 (2018. 10. 23.), <http://it.donga.com/28290/>, 최종검색일 : 2019. 4. 29.

8) 심윤지, “카카오 카풀 반대” 또 택시기사 분신“, 경향신문 (2019. 2. 11.), http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201902111619001&code=940202, 최종검색일 : 2019. 5. 6.

9) 강기준, “[MT리포트]‘택시’에 무릎꿇은 전세게...공유차 공존 방법 없나”, 머니투데이 (2019. 2. 24.), <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019022115001456738>, 최종검색일 : 2019. 5. 6.

10) Richard Ford, “Sex assaults and stalking in 2,500 Uber accusations”, (The times (2019. 5. 6.), <https://www.thetimes.co.uk/article/sex-assaults-and-stalking-in-2-500-uber-accusations-6h9z28rqf>, 최종검색일 : 2019. 5. 6.

동력조차 규제의 부재가 일정 지분을 차지하는 것으로 여겨지기도 한다.¹¹⁾ 이처럼 규제의 부재로 인해 공유경제 참여자들에게는 현재 기존의 경쟁사업자들에게 적용되는 진입규제, 행위규제 등이 적용되지 않거나 적용여부를 두고 계속된 논쟁이 있는 상황인 바, 이를 해결하기 위해서는 결국 공유경제에 적절한 규제의 부과가 하루 빨리 이루어질 필요가 있다.

이와 같은 문제의식에서 본 논문은 사업 형태 동일성 및 사업 영역의 다양성, 플랫폼 사업자 중심의 3자간 거래구조, 비전문적 공급자 집단의 존재라는 3가지 특징을 공유경제의 눈여겨볼만한 특징으로 제시한 후, 진입규제, 행위규제, 규제주체라는 틀을 통하여 현재의 공유경제에 대한 규제가 이들 특징을 제대로 반영하고 있지 못하고 있어 개선이 필요함을 확인할 것이다. 이어서 위 특징들을 고려한 5가지 개선 방안으로 간접거래 유형과 직접거래 유형의 구분을 통한 공유경제 개념 확정, 임시허가 제도를 활용, 공유주체별 규제 배분, 거래량 연동규제 및 자율 규제를 제안하고 구체적 규제 모델을 설계해보도록 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

본 논문에서는 공유경제에 대하여 어떠한 규제가 적용되고 있으며, 그로 인하여 어떠한 문제가 발생하고 있는지, 이를 해소하기 위해서는 규제의 모델을 어떻게 설정해야하는지 여부를 승차공유와 숙박공유를 중심으로 하여 진입규제, 행위규제, 규제주체의 3요소로 나누어 판단해본다. 이를 위한 연구방법으로 우리나라의 현행법규 및 법안과 해외의 공유경제 규제 법규, 그리고 관련 문헌을 검토한다.

먼저 본 논문에서 다룰 공유경제의 범위부터 설정할 필요가 있

11) 김민정·이화령·황순주, **공유경제에 대한 경제학적 분석:기대효과와 우려 요인 및 정책적 함의** (한국개발연구원, 2016. 11.), p.24.

다. 공유경제는 최근 등장한 현상이므로 그 개념이 현재 통일적으로 정의되어 있지 않은 상황이다. 그러므로 그 정의부터 확정될 필요가 있다. 이를 위하여 제2장에서 공유경제의 정의에 관하여 어떠한 논의들이 이루어지고 있는지 소개한 후, 본 논문에서 다루고자 하는 공유경제의 개념을 구성요소 별로 나누어 확인할 것이다. 이어 공유경제가 상업경제와 비교하여 가지는 특징들을 파악해본다. 이 특징들은 현행법이 공유경제 규제에 부적합하도록 만드는 요인이며, 공유경제에 적합한 규제 설계 시 고려해야할 사항들이기도 하다.

그 다음으로는 제3장에서 현재 승차공유와 숙박공유에 적용되거나 적용 가능한 현행법상 규제 내용을 진입규제, 행위규제, 규제주체로 나누어 정리해본다. 이를 통해 현행법이 공유경제를 충분히 규율하지 못하는 부분이 무엇인지 확인 후 해당 문제들을 해결하기 위하여 현재 우리나라와 해외에서는 어떠한 대응을 마련하고 있는지 조사해 볼 것이다. 우리나라의 경우 현재 국회에 발의되어 있는 공유경제기본법안과 지방자치단체의 조례가, 해외의 경우 가장 먼저 승차공유와 숙박공유의 규제를 시작하여 세계적으로 공유경제의 규제를 선도하고 있는 캘리포니아 및 샌프란시스코의 규제 법규가 중심이 될 것이다.

제4장에서는 앞서 확인한 공유경제의 특징, 현행법상 공유경제 규제의 문제점 및 그에 대한 각국의 대응방안을 토대로 공유경제 규제의 개선 방안을 제안한다. 사업 형태 동일성 및 사업 영역의 다양성, 플랫폼 사업자 중심의 3자간 거래구조, 비전문적 공급자 집단의 존재라는 공유경제의 특징들을 고려한다면, 공유경제 규제는 공유주체별 규제 배분, 거래량 연동규제, 자율규제 및 예외적 승인이라는 방안들이 적절하게 사용될 수 있음을 제안할 것이다.

마지막으로는 이들 방안을 토대로 하여 공유경제 규제의 새로운 모델을 진입규제, 행위규제, 규제주체로 나누어 플랫폼 사업자와 공급자 별로 제시한다.

제 2 장 공유경제의 의의 및 특징

제 1 절 공유경제의 정의

어떠한 영업에 대한 규제가 이루어지기 위해서는 그 규제대상을 명확히 할 필요가 있다. 어느 영업에 대하여 규제가 필요하지 않음에도 불구하고 해당营业을 엄격한 규제의 대상으로 삼는다면, 그 규제를 실현하기 위한 사회 전체의 비용을 불필요하게 증가시키며 해당 산업의 발전에도 악영향을 미칠 수 있다. 이는 헌법상의 원칙인 비례의 원칙을 위반하는 것이기도 하다. 그러나 반대로 더 엄격한 규제가 필요함에도 해당营业을 완화된 규제의 대상으로 삼는다면, 불합리한 규제 차익을 그 산업에 부여함으로써 기존 사업자들과의 차별을 불러오게 되는 결과를 낳을 수도 있다. 이상적으로는 어떤 규제대상이 A라는 형태를 가진다면 그에 대한 규제 또한 A의 형태를 띠어야지 B나 C의 형태를 띠으로써 규제 과다 또는 규제 부족이 발생해서는 안 된다. 그러므로 공유경제에 대한 규제를 논하는 경우에도 먼저 공유경제가 어떤 것을 지칭하는지 그 정의를 먼저 정립할 필요가 있다.

I. 기존의 논의

‘공유경제’라는 용어는 2009년에서야 하버드 로스쿨 교수인 Lawrence Lessig에 의하여 최초로 도입된 용어로서, 그 역사가 10년 밖에 되지 않은 개념이다.¹²⁾ 이 짧은 역사로 인하여 공유경제가 어떤 것을

12) Lawrence Lessig, *REMIX : Making art and commerce thrive in the hybrid economy* (Penguin books, 2008), pp.143~154.

말하는 것인지에 대한 합의조차 아직은 도출되지 않은 상황이며, 공유경제와 O2O 서비스(Online To Offline Service), 플랫폼 경제(Platform economy), 온디맨드 서비스(On Demand Service) 등은 어떻게 다른 것인지, 같은 개념을 지칭하는 것인지 다른 개념을 지칭하는 것인지 등 용어 사용과 관련하여 혼란이 있기도 하다.¹³⁾

지금까지의 공유경제에 대한 정의를 몇 가지 살펴보면 먼저 뉴욕대학교 경영대학원 교수 Arun Sundararajan은 공유 경제를 ① 새로운 제품이나 서비스를 등장할 수 있도록 시장을 창조해내는 시장기반성, ② 자원을 낭비 없이 쓸 수 있는 고효율적 자본 이용, ③ 중앙 집중적 조직이나 위계 조직이 아닌 대중에 기반을 둔 네트워크, ④ 사적인 일과 직업적 업무의 경계 모호화, ⑤ 정규직과 임시직, 종속적 고용과 독립적 고용, 일과 여가 활동 등등 간의 경계 모호화라는 특징을 가진 경제활동이라고 정의하고 있다.¹⁴⁾ Rachel Botsman과 Roo Rogers는 Lessig의 Sharing economy 개념에서 시작하여 ‘협력적 소비(Collaborative consumption)’라는 용어를 사용하여 공유경제의 개념을 설명하기도 한다.¹⁵⁾

국내의 논의들을 살펴보면, 이성엽은 ICT 기술을 기반으로 하여 플랫폼을 통해 다수의 공급자와 수요자가 참여하여 기존의 유희자원을 활용하며 SNS를 통한 이용후기를 기반으로 하는 경제활동으로 보고 있으며¹⁶⁾, 이수일 외는 “‘특정 서비스의 수요자’와 해당 서비스를 창출하는 ‘유희 자산’을 보유한 ‘공급자’ 간 해당 유희자산을 이용한 ‘시장거래’를 ‘ICT 플랫폼이 중개’하는 경제”로 지칭하고 있다.¹⁷⁾ 공유경제를 사회적

13) Pierre Goudin, *The cost of non-europe in the sharing economy - Economic, social and legal challenges and opportunities* (European Parliamentary Research Service, Jan 2016), pp.9~11.

14) Arun Sundararajan, **4차 산업혁명 시대의 공유경제** (이은주 역, 교보문고, 2018), p.248.

15) Rachel Botsman·Roo Rogers, *What's Mine is Yours: The Rise of Collaborative Consumption* (HarperCollins Publishers, 2010).

16) 이성엽, “공유경제(Sharing economy)에 대한 정부규제의 필요성”, **행정법연구**, 제44권(2016. 2.), p.24.

기업과 유사한 역할을 하는 것으로 보면서 자원낭비 및 환경오염 등을 막을 수 있다는 점에 초점을 맞추는 견해도 있다.¹⁸⁾ 한편 2018. 3. 22. 발의된 공유경제기본법안에서는 “정보통신기술을 활용하여 특정 서비스의 수요자가 해당 서비스를 창출하는 유희자산을 보유한 공급자에게 유희자산의 사용에 대한 대가를 지불하고 유희자산이 창출하는 서비스를 소비함으로써 사회적·경제적·환경적 가치를 창출하는 경제활동”이라고 정의하고 있다.¹⁹⁾²⁰⁾

종합해보면 현재의 논의들은 서로 조금씩 다르지만 대부분 ‘공유경제’라는 작금의 현상에 대하여, 단순히 재화를 나누고 함께 사용하는 것을 넘어서 ICT 기술을 활용하여 대중에 기반을 둔 경제활동이라는 점에는 그 뜻을 같이 하고 있다. 본 논문에서 다루고자 하는 공유규제의 개념 또한 이를 바탕으로 하여, IT 기술을 활용한 플랫폼이 공급자와 수요자를 매개하는 형태의 재화 공유 행위를 그 범위로 하여 논의를 전개할 것이다. 아래에서 보다 자세히 본 논문의 연구대상으로서의 공유경제 개념을 살펴본다.

II. 본 논문의 연구대상

17) 이수일·김민정·이화령·조윤정·황순주·기경식·이지혜·장세연, **공유경제 관련 제도개선방안 연구**(기획재정부 용역과제, 2015), p.4.

18) 라준영, “공유경제와 사회적 기업-우주(WOOZOO) 사례”, **서비스경영학회지** 제5권 제4호(2014. 11.), pp.110~112.

19) 공유경제기본법안(김수민 의원 대표 발의, 의안번호 12610, 발의연월일 2018. 3. 22.), p.5.

20) 이외에도 부산시 공유경제 촉진 조례 제2조 제1호에서는 “공유경제(共有經濟)란 정보기술을 활용하여 공간, 물건, 재능, 경험 등 자원을 함께 사용함으로써 시민의 편의를 증진하고 사회적·환경적 가치를 창출하는 경제활동을 말한다.”고 규정하고 있으며, 경기도 공유경제 활성화에 관한 조례 제2조 제1호에서는 “공유경제란 공간, 물건, 재능, 경험 등 자원을 함께 사용함으로써 주민의 편의를 증진하고 사회적·경제적·환경적 가치를 창출하는 경제활동을 말한다.”고 규정하고 있다.

Lessig이 처음으로 공유경제(Sharing economy)라는 용어를 사용할 때 공유경제를 생산과 소비를 중심으로 하는 상업경제와 비교하여 기존 자원의 공유가 중심이 된다고 했던 것을 고려한다면, 과거에도 공유경제라고 부를 수 있을만한 경제활동은 존재하여 왔다는 것을 알 수 있다. 예컨대 도서관을 생각해보자.²¹⁾ 도서관은 한 도서당 한권 내지 수권의 책만을 보유하면서도 그보다 훨씬 많은 숫자의 사람들이 해당 도서를 이용할 수 있도록 한다. 동일한 도서를 사람마다 각자 소유한다면 해당 도서는 개개인의 독서가 끝난 후에는 가치를 거의 상실한 채 집 어느 한 구석에 놓여 있기 십상이나 도서관의 장서는 다르다. 해당 도서를 찾는 사람들이 계속하여 존재하는 한 가치를 유지하며 지식의 나눔에 기여할 수 있게 된다. 도서관이 물리적 자원인 책을 공유하는 예라면, 물리적 자원이 아닌 서비스를 공유하는 예로는 두레를 생각해볼 수도 있다. 두레에서는 모내기과 김매기 등 대량의 노동력이 필요한 작업을 할 때 구성원의 노동력을 하나로 모아 사용하여 왔다.²²⁾ 이를 통해 혼자서 일을 할 때 필요한 노동력의 총합보다 더 적은 노동력의 총합으로 작업을 끝낼 수 있었다. 즉 IT 기술과 이를 이용한 플랫폼이 없던 시절에도 일종의 공유경제의 원형이 존재했던 셈이다.

그렇다면 현대적 의미의 공유경제를 파악하기 위해서는 먼저 그 전통적 원형에서 출발해서, 지금의 공유경제를 만든 현대적 요소를 차례대로 확인하는 것이 적절할 것이다. 특히 현대적 요소는 과거의 전통적 공유에서 벗어나 지금의 공유경제 현상을 만든 핵심 요소들로, 규제 부재에 대한 대응방안 설계의 열쇠가 될 수 있기도 하다. 따라서 이하에서는 공유경제의 전통적 구성요소인 ‘유희자산의 공유’부터 출발하여 현대적 구성요소인 ‘ICT 기술을 활용한 플랫폼 서비스’까지 차례대로 확인하고 이를 통하여 공유경제의 개념을 구성하도록 한다.

21) Juliet Schor, "Debating the sharing economy", *A great transition initiative essay* (Tellus Institute, Oct 2014), p.2.

22) 두산백과 두레 검색결과, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1084898&cid=40942&categoryId=31623>, 검색일 : 2019. 4. 9.

1. 공유경제의 전통적 구성요소

(1) 유희자원

먼저 ‘유희자원’에 대하여 살펴본다. ‘유희’라 함은 소유하고 있으나 현재 사용되지 않는 것을 의미한다. 도서관에 있어서는 책이 서가에 꽂혀있는 상태, 우버에 있어서는 자동차가 주차장에 있는 상태 또는 차주의 남는 시간, 에어비앤비에 있어서는 방이 사용되지 않는 상태로 볼 수 있을 것이다. 공유경제는 소유되고 있으나 사용되지 않는 이러한 자원들을 활용한다는 특징을 지닌다. 이를 통하여 인류 전체의 자원의 낭비를 줄일 수 있을 뿐만 아니라 환경오염 역시 막을 수 있다는 점 역시 공유경제가 주목받는 요인 중 하나이다.²³⁾ 실제로 북미 지역에서는 승차공유의 효과로 인하여 승차공유 서비스 이용자 집단에서는 차량 소유율이 50% 감소하였다는 연구결과 또한 존재한다.²⁴⁾

위와 같이 유희 상태에 있는 것이라면 거의 모든 형태의 ‘자원’이 공유경제를 통해 사용될 수 있다. 자동차, 주거지, 돈 등의 유형의 자원뿐만 아니라 시간, 노동력, 지식 등과 같은 무형의 자원 역시도 공유경제의 대상이 된다. 예를 들어 우버의 사업 형태를 보면 단지 유희 상태에 있는 자동차만을 공유하는 것이 아니다. 우버 기사의 유희 시간 또는 서비스 역시 공유의 대상이다.

(2) 공유(Sharing)

23) 김혜림, “[공유경제가 뜬다] 빌려주고, 빌려쓰고. 불황이 싹틔운 희망”, 국민일보 (2012. 11. 2.), <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0006590913>, 최종검색일 2019. 4. 9.

24) Susan A. Shaheen, Mark A. Mallery, Karla J. Kingsley, “Personal Vehicle Sharing Services in North America,” *Research in Transportation Business & Management*, Vol. 3 (ELSEVIER, 2012), pp.72~73.

Lessig은 공유경제의 개념을 제시하면서 공유경제란 생산된 자원을 소유하는 기존의 상업경제와 달리 기존의 자원을 다른 사람과 공동으로 사용하는 경제활동이라 보았다. 즉 생산된 자원을 소유하고 있는 누군가가 해당 자원에 대한 이용권을 다른 사람에게 제공하는 것이 공유경제에서의 ‘공유(Sharing)’에 해당한다. 이와 같은 개념에 입각하여 서울시에서는 공유촉진 조례에서 공유란 “정보 통신기술을 활용한 공유경제를 포함하여 공간, 물건, 정보, 재능, 경험 등 자원을 함께 사용함으로써 사회적·경제적·환경적 가치를 창출하는 활동”으로 정의하고 있기도 하다.²⁵⁾

그런데 이는 기존에 사용되던 법률용어로서의 공유의 개념과는 궤를 달리하는 뜻이므로 용어의 혼란 문제가 발생한다. 법률용어로서의 공유는 민법 제262조 제1항에서 규정하고 있다. 민법 제262조 제1항은 “물건이 지분에 의하여 수인의 소유로 된 때에는 공유로 한다.”고 규정하고 있다. 즉 법률용어로서의 공유란 ‘물건이 지분에 의하여 수인의 소유’인 것을 말한다. 민법에서는 이를 바탕으로 하여 공유자의 지분을 균등한 것으로 추정한다거나, 공유물의 관리는 지분의 과반수로서 결정해야 하나, 보존행위는 각자 할 수 있다는 등의 공유물에 대한 일련의 법률행위들을 규율하고 있다.²⁶⁾ 이러한 공유의 정의는 보편적으로 일상생활에서 사용되는 공유의 뜻이기도 하다.

그러나 공유경제에서 사용되는 ‘공유’의 개념은 물건을 지분에 따라 소유한다는 ‘소유권’에 관한 개념이 아니라 물건을 여러 사람들이 이용할 수 있도록 한다는 ‘이용권’에 대한 개념에 더 가깝다.²⁷⁾ 이는 법률용어에 대응해보면 공유보다는 민법 제618조의 임대차 또는 제598조의

25) 서울특별시 공유촉진 조례 제2조 제1호. 이러한 정의에 대하여 공유경제의 가장 큰 특징 ‘가치 창출 가치’를 도외시 하고 있다는 평가도 있다. 송순영, **공유경제 서비스와 소비자 권익증진 방안 연구**(한국소비자원, 2015. 9.), p. 140.

26) 민법 제262조 내지 제269조.

27) 고형석, “공유경제산업과 소비자보호”, **재산법연구** 제34권 제3호 (한국재산법학회, 2017.11.), p.110.

소비대차 등에 보다 더 가까운 개념으로 볼 수도 있다. 에어비앤비의 사업방식은 호스트에게 남는 방을 짧게는 며칠 단위에서 길게는 몇 개월 단위까지 빌려주는 방식으로, 부동산의 임대차에 해당한다고 볼 여지가 있으며,²⁸⁾ 우버의 경우 역시 운전기사가 있다는 점을 제외한다면 자동차를 사용할 수 있도록 대여한다는 의미에서는 자동차의 임대차의 일종에 해당한다. 수요자에게 여러 명의 자금공급자들이 투자하는 클라우드 펀딩의 경우에는 소비대차에 해당하는 것으로 인정할 수도 있다. 기타 사용대차, 고용, 도급 등의 전형계약에 해당하거나 그 외 비전형계약에 해당하는 경우도 있을 것이지만 그 본질이 ‘소유’ 보다는 ‘이용’인 것은 달라지지 않는다.

이처럼 공유경제에서 사용하는 ‘공유’는 법률적으로는 혼동을 불러일으킬 수 있는 단어에 해당할 여지가 있다. 이를 의식하여 공유경제에 대해, “자원의 공유(共有)라기보다는 공용(共用) 내지 나눔행위”로 보는 것이 더 적합하다고 하면서 공유경제라는 단어를 사용하기 보다는 ‘Sharing economy’라는 단어를 사용하거나,²⁹⁾ Sharing economy는 소유가 아닌 나눔을 중점으로 하고 있으므로 공유경제가 아닌 ‘공용경제’라는 표현을 사용하는 것이 적절하다는 학자들도 존재한다.³⁰⁾ 그러나 이미 공유경제라는 용어가 해당 현상을 지칭하는 용어로서 보편적으로 쓰이고 있다는 점을 고려한다면 본 논문에서는 ‘공유’라는 용어를 그대로 사용하되, 법률용어로서의 공유와 혼동을 피하기 위하여 공유경제의 의미로 사용되는 경우에는 ‘공유(Sharing)’으로 표기하고자 한다.

28) 에어비앤비의 법적 성격을 임대차로 보느냐 숙박업으로 보느냐에 따라 현행법상으로는 투숙객의 인적 손해에 대한 호스트의 책임이 달라질 수 있다. 임대차로 보는 경우에는 인적 손해에 대한 책임을 지지 않아도 되는 반면 숙박업으로 보는 경우에는 책임을 져야 하는 것으로 보인다. 최단비, “에어비앤비 계약의 법적 성격 및 집주인의 보호책임”, **법학논총** 제31권 제1호 (국민대학교 법학연구소, 2018. 6.), pp.218~225 참조.

29) 심재한, “Sharing economy와 법”, **경쟁법연구** 제36권 0호(한국경쟁법학회, 2017. 11.), p.272

30) 이병준, “새로운 유통방식으로서의 공용경제(sharing economy)와 그 법적 규제방식에 관한 연구”, **유통법연구** 제4권 제2호 (한국유통법학회, 2017), p.39.

2. 공유경제의 현대적 구성요소

(1) ICT 기술의 활용

‘유희자원을 공유(Sharing)’하는 현상은 앞서 살펴봤던 것처럼 도서관이나 두레가, 비교적 더 최근에는 사적인 카풀 또는 아나바다 운동 등이 있어왔다. 그러나 이러한 현상들을 보다 빈번하게 만들고 나아가 하나의 경제유형으로서 발돋움 할 수 있도록 만든 것은 최근의 ICT(Information Communication Technology) 기술 발전의 힘이었다. ICT 기술의 발전은 사람들에게서 시공간의 제약을 풀어주고 전세계가 하나의 그룹으로 묶일 수 있도록 만들었다. 이러한 이유로 ICT 기술은 공유경제의 ‘Enabler’로 일컬어지기도 한다.³¹⁾

ICT 기술의 발전 전에는 개인이 소유하고 있는 물건의 이용권을 일시적으로 다른 사람에게 양도하거나 아예 소유권을 양도하고 싶어도 수요자를 찾는 것이 매우 어려운 일이었다. 중고물품을 예로 들자면 먼 과거에는 중고물품을 거래하고 싶다면 벼룩시장이 열리는 날 그곳에 직접 찾아가 물건을 판매하고 있었어야 했다. 이러한 불편함을 해소하기 위하여 중고서점과 같은 중고 물품을 사고파는 사업자도 등장하였지만 이들은 작은 동네에서 영세한 영업을 하는 규모에 지나지 않았다. 그러나 인터넷이 발달하자 보다 전문적으로 판매자와 소비자를 연결해주는 인터넷 중고물품 장터가 등장했다. 이를 통해 사람들은 보다 손쉽게 중고 물품을 판매하고 구매할 수 있게 되었다. 그리고 뒤이은 스마트폰의 보급은 컴퓨터가 없는 곳에서도 언제든지 중고 물품의 교환이 가능하도록 만들었다.

31) Thomas Puschmann·Rainer Alt. "Sharing economy," *Business & Information Systems Engineering*, Vol. 58, No.1 (2016), p.93.

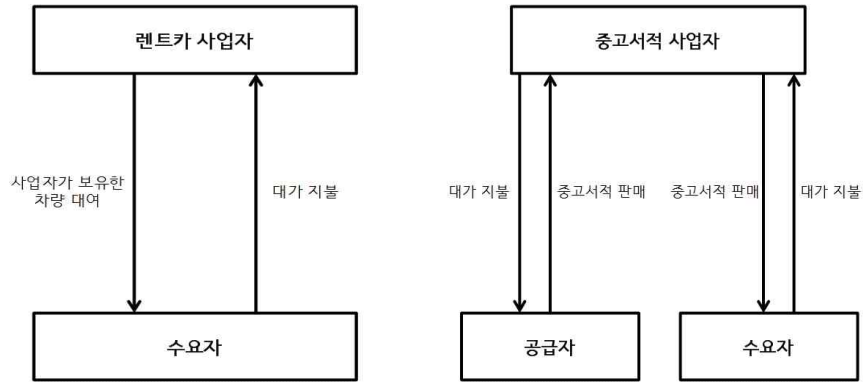
(2) 플랫폼 서비스

그러나 단지 인터넷과 스마트폰이 보급되었다는 것만으로 공유경제가 등장한 것은 아니다. 공유경제의 등장은 'ICT 환경을 이용한 중개'라는 새로운 사업, 즉 플랫폼 사업을 들고 나타난 사업자들이 있었다. 대표적으로 자동차를 이용한 운송이라는 서비스를 공급하고자 하는 공급자와 해당 서비스를 받고자 하는 수요자들을 연결해주기 위하여 우버라는 플랫폼 사업자가 등장했고, 빈 방을 공급하고자 하는 공급자와 이를 필요로 하는 수요자들을 연결해주기 위하여 에어비앤비라는 플랫폼 사업자가 등장했다. 플랫폼 사업자는 자원의 탐색, 공급자·수요자의 매칭, 결제 과정에서 수반될 수밖에 없는 불편함을 해소시켜주고 공급자와 수요자에게 신뢰성, 안전성, 편리성을 제공해주었다.³²⁾

플랫폼이 제공하는 편의 덕분에 사람들은 많은 비용을 지불하지 않고도 자신의 자원을 나눌 수 있게 되었다. 이는 거래비용을 극적으로 감소시키는 효과를 불러왔다. 그 덕분에 생긴 가장 큰 변화는 바로 전문적 공급자뿐만 아니라 비전문적 공급자들 역시도 수요자와 쉽게 연결될 수 있게 된 것이다. 기존에도 자원을 수요자들에게 대여하거나 서비스를 제공하는 사업들이 없었던 것은 아니다. 그러나 그 과정에서 수요자를 확보하는 데 드는 비용이 컸기 때문에 이러한 사업들은 대부분 전문적인 공급자에 의하여 B2C의 방식으로 이루어질 수밖에 없었다. 예컨대 렌트카 사업, 중고서적 매매 사업 등이 B2C 방식의 사업들이 있다.

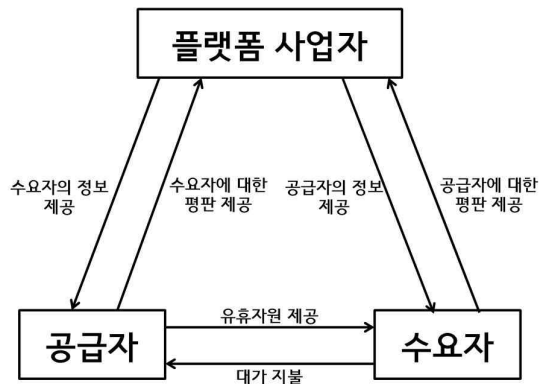
32) 조대근, “공유경제 플랫폼 규제접근방법에 대한 연구”, **인터넷정보학회논문지** (한국인터넷정보학회, 2018), p.133.

<그림 1> B2C 사업의 도식화



그러나 플랫폼이 활성화되면서 이러한 진입 장벽은 매우 낮아지게 되었다. 비전문적 공급자라 하더라도 우버 등 승차공유 플랫폼을 이용하여 자신의 차량을 공유(Sharing)할 수 있고, 중고나라 등 중고거래 장터를 통해 중고서적을 수요자에게 직접 판매할 수 있다. 누구나 ‘내가 소유하고 있지만 사용하지 않는 자산을 공유(Sharing)하고 싶다.’면 언제든지 공유경제에 뛰어들 수 있는 것이다.

<그림 2> 공유경제의 도식화



3. 소결

위와 같이 전통적 요소인 ‘유희자산의 공유(Sharing)’과 현대적 요소인 ‘ICT 기술을 이용한 플랫폼 서비스’를 결합하여, 본 논문은 공유경제를 ‘ICT 기술 활용 플랫폼 서비스로 연결된 공급자와 수요자 간의 유희자원 공유(Sharing)’으로 정의하고 논의를 이어나가고자 한다. 이 중 특히 공유경제의 규제에 있어서 보다 중요한 것은 현대적 요소이다. 전통적 요소들만의 결합인 유희자산의 공유(Sharing)는 과거부터 존재해왔음에도 ‘공유경제’라는 하나의 특별한 현상으로 일컬어지지 않았던 반면, ICT 기술을 활용한 플랫폼 서비스라는 현대적 요소가 결합하자 하나의 산업이자 현상으로서 독립된 의미를 갖게 되었기 때문이다. 따라서 규제를 설계함에 있어 고려해야할 공유경제의 특징은 주로 현대적 요소에서 발생할 것을 짐작할 수 있다.

제 2 절 공유경제의 특징

현재 우리나라에서는 승차공유업체와 택시업계 사이의 문제와 같이 공유경제로 인한 사회적 갈등이 갈수록 불거지고 있음에도 이를 조정할 규제가 부재하는 상황이다. 이러한 문제는 비단 우리나라의 문제뿐만이 아니며, 현재 유럽 집행위원회(EC, European Commission)를 비롯하여 세계 곳곳에서 고심하고 있는 문제이다.³³⁾ 이에 대한 해결책으로서 규제 개선 방안을 마련하기 위해서는 공유경제의 특징을 먼저 정리할

33) European commission, *European agenda for the collaborative economy - Supporting analysis*, COM(2016) 356 final (2016. 2. 6.)

필요가 있다. 규제는 결국 사인의 기본권에 대한 제한이며 비례의 원칙과 평등의 원칙 등 헌법상 원리를 준수하는 가운데 이루어져야 한다. 따라서 공유경제 규제 개선 또한 헌법상 원칙에 따르는 가운데 달성되어야 하는데, 이는 결국 공유경제의 특징을 알아야만 가능하기 때문이다. 본 논문에서는 공유경제의 정의에서 특히 현대적 요소가 중요함을 언급한 바 있다. ICT 기술을 활용한 플랫폼 서비스가 도입됨으로써 ‘공유경제’라는 현상이 독자적 의미를 갖게 되었기 때문이다. 이로부터 비롯되는 특징을 정리해보자면 ① 형태의 동일성·영역의 다양성, ② 플랫폼 사업자 중심 3자간 거래 구조, ③ 비전문적 공급자 집단의 존재의 3가지를 들 수 있다.

I. 형태의 동일성·영역의 다양성

첫 번째 특징은 공유경제 사업들의 형태의 동일성, 그리고 이와 대비되는 영역의 다양성이다. 공유경제 사업들은 동일한 형태를 지니지만 그 사업 영역은 다양하다. 공유경제에는 온라인 플랫폼을 운영하는 사업자가 존재하며, 해당 플랫폼을 통하여 공급자와 수요자가 연결됨으로써 공급자와 수요자가 거래하는 형태가 공통적으로 나타난다. 이는 앞서 살펴본 공유경제를 정의하는 요소 중 일부에 해당하기도 한다.

그런데 이와 같이 통일된 사업 형태와는 달리 공유경제의 사업 유형은 일일이 셀 수 없을 정도로 광범위하다. 현재 공유경제 시장의 예시로는 주로 승차공유, 숙박공유, 크라우드펀딩과 같은 영역들이 대표적으로 거론된다. 그러나 공유경제는 이들 외에도 광범위한 영역에서 존재한다. 예컨대 최근 가파르게 성장하고 있는 공유경제 영역으로는 배달, 가사 도우미와 같은 생활 서비스, e-book, 음원 등 지식컨텐츠가 꼽힌다. 이 외에도 제조, 생산 영역, 건강검진 등 의료 영역, 과외 등 교육 영역 역시 공유경제 사업체가 도전하고 있는 사업 영역이다.³⁴⁾ 공급자와 수요

자가 어떤 자원을 공유(Sharing)하는지에 따라 사업의 ‘영역’은 무궁무진하게 확장될 수 있다. 실제로 당장 애플스토어(Apple store)나 플레이스토어(Play store) 등 모바일 앱 마켓에서 공유경제 관련 앱을 검색해보면 독창적인 재화를 공유 대상으로 하고 있는 앱들을 발견할 수 있을 것이다.

이러한 특징은 공유경제에 대한 규제 방안에도 영향을 미치게 된다. 공유경제의 형태에 따른 규제는 모든 공유경제에 공통적으로 적용될 수 있을 것이지만, 영역에 대한 규제는 각 공유경제의 영역별로 달라질 수밖에 없기 때문이다. 그러므로 공유경제에 대한 규제는 일괄적으로 동일한 규제를 부여하기 보다는 각 영역별 특징을 반영하는 방식으로 진행될 필요가 있다.

한편 공유경제가 모든 영역에서 발견될 수 있다는 것은 곧 기존의 사업자들이 영업을 계속하고 있던 영역에도 침투함으로써 경쟁을 유발할 수 있다는 뜻이기도 하다. 최근 승차공유업체와 택시업계 사이의 논란에서 보듯, 공유경제 사업자와 기존의 경쟁사업자와의 갈등은 극한으로 치닫고 있다. 택시 기사들은 운전면허에 더하여 운전업무에 필요한 요건을 갖추고 운전 적성에 대한 정밀 검사를 통과하여야 하며, 법령 및 지리에 관한 시험 합격 및 교통사고 대응 요령 등 이론 및 실기 교육 이수 등의 요건을 갖추어야만 승객 운송을 할 수 있다.³⁵⁾ 그러나 우버 등의 승차공유업체 운전기사들은 아직 이들을 명확히 규제하는 법규가 없기 때문에 단지 운전면허만 있어도 운송업을 영위할 수 있다. 물론 현재 우리나라에서는 여객자동차법을 이들에게 적용함으로써 승차공유를 금지하고 있기는 하지만, 이와 같이 여객자동차법을 승차공유 공급자들에게 적용하는 것이 타당한지 여부에 관하여 여전히 논쟁이 있다.³⁶⁾ 이를 해소

34) 천용찬, **중국 공유경제(分享經濟) 현황 분석** (대외경제정책연구원, 2017), p.2.

35) 여객자동차 운수사업법(이하 ‘여객자동차법’이라 한다.) 제24조 제1항.

36) 현행 택시업체와 승차공유업체의 자격요건에 대한 더 자세한 비교 분석은 김병오, “우버택시와 적합성에 대한 연구”, **법학연구** 제46권 (전북대학교 법학연구소, 2015. 12.), pp.99~134 참고.

하기 위해서도 공유규제 규제 개선에 대한 필요성이 요청된다 할 것이다.

II. 플랫폼 사업자 중심의 3자간 거래 구조

공유경제 사업들은 공통적으로 플랫폼 사업자를 중심으로 한 3자간 거래 구조를 가진다. 상업경제에서는 전통적으로 특정 자원을 소유하는 전문성 있는 판매자가 거래의 당사자가 되어, 소비자에게 자원의 구매를 청약하고 소비자가 이를 승낙하는 것으로 이해되었다. 그러나 공유경제에서는 3자간 거래구조를 통해 거래의 두 당사자 중 하나였던 판매자의 역할이 플랫폼 사업자와 공급자 두 주체에게 나뉘어 분배된다. 공유경제 서비스에서 플랫폼 사업자는 거래의 중심 역할을 수행하지만 재화를 소유하고 있지도 않을뿐더러 수요자와 직접 거래하지도 않는다. 공유경제에서 이러한 역할은 공급자가 맡고 있다. 이와 같은 역할분배는 전통적인 상업경제와 공유경제를 구분 짓는 독특한 차이점이다.

물론 상법상 중개인, 대리상, 위탁매매인 등의 개념에서 볼 수 있듯이 과거에도 거래 당사자 외의 제3자가 관여하는 구조가 없었던 것은 아니다.³⁷⁾ 실제로 현재 공유경제 플랫폼 사업자의 법적 지위를 설명하기 위하여 플랫폼 사업자를 공급자의 상법상 중개인이라고 보는 견해, 상법상 대리상이라고 보는 견해, 상법상 위탁매매인이라고 보는 견해 등이 존재하기도 한다.³⁸⁾ 그러나 이들은 각각 몇몇 이유들로 인해 공유경제를 완벽히 설명하지 못한다고 평가되며, 따라서 여전히 공유경제는 새로운 형태의 3자간 거래구조를 지닌다는 독특함을 유지할 수 있다.

37) 곽관훈, “온라인 플랫폼사업자와 상거래법제 - ‘양면시장(Two-sided market)’에 적합한 규제방향 검토”, **기업법연구** 제32권 제1호 (한국기업법학회, 2018.3.), p.146.

38) 곽관훈, “온라인 플랫폼사업자와 상거래법제 - ‘양면시장(Two-sided market)’에 적합한 규제방향 검토”, **기업법연구** 제32권 제1호 (한국기업법학회, 2018.3.), p.146.

중개인으로 보는 견해부터 살펴보면, 플랫폼 사업자가 계약의 쌍방과 교섭하며 계약이 체결될 수 있도록 도움을 준다는 측면에 초점을 맞춰 플랫폼 사업자의 지위를 설명하고자 한다. 그러나 상법상 ‘중개’는 쌍방 간의 계약이 체결되도록 교섭을 하는 행위를 말하며 단순히 정보나 거래 기회를 제공하는 것만으로는 중개에 해당되지 않는다고 보고 있다.³⁹⁾ 이러한 점에서 명백하게 상법상 중개인에 해당한다고 보기는 어려운 측면이 있다.⁴⁰⁾ 플랫폼 사업자를 공급자의 대리상으로 보는 견해는 플랫폼 사업자가 중개에서 나아가 거래까지 대행하고 있다는 점에서 대리상으로 보아야 한다고 한다.⁴¹⁾ 그런데 대리상은 일정한 상인을 위하여 상업사용인이 아니면서도 상시 그 영업부류에 속하는 거래의 대리 또는 중개를 영업으로 하는 자를 말한다. 이러한 대리상의 정의에 대응해 봤을 때, 플랫폼 사업자는 불특정다수의 공급자들을 위하여 거래에 대한 정보 및 기회를 제공할 뿐이므로 대리상으로 보는 것 역시 무리가 있다는 비판이 있다.⁴²⁾ 위탁매매인 개념 역시 플랫폼 사업자의 지위를 명확하게 설명해주지 않는다. 위탁매매인은 자기명의로써 타인의 계산으로 물건 또는 유가증권의 매매를 영업으로 하는 자를 말하는데,⁴³⁾ 플랫폼 사업자는 자기명의로 플랫폼 서비스를 제공하고는 있으나 직접 거래 당사자가 되지는 않는다는 점에서 위탁매매인으로 보기는 어렵다는 문제가 있기 때문이다.⁴⁴⁾⁴⁵⁾ 결국 플랫폼 사업자는 거래를 하고자 하는 양 당사

39) 이철송, **상법총칙·상행위** (박영사, 2017), p.484.

40) 곽관훈, “온라인 플랫폼사업자와 상거래법제 - ‘양면시장(Two-sided market)’에 적합한 규제방향 검토”, **기업법연구** 제32권 제1호 (한국기업법학회, 2018.3.), pp.146~147.

41) 박수영, “통신판매중개자의 지위·의무·책임 : 오픈마켓을 중심으로”, **법학연구** 제38집 (전북대학교 법학연구소, 2013), pp.269~270.

42) 곽관훈, “온라인 플랫폼사업자와 상거래법제 - ‘양면시장(Two-sided market)’에 적합한 규제방향 검토”, **기업법연구** 제32권 제1호 (한국기업법학회, 2018.3.), p.147.

43) 상법 제101조.

44) 박수영, “통신판매중개자의 지위·의무·책임 : 오픈마켓을 중심으로”, **법학연구** 제38집 (전북대학교 법학연구소, 2013), p.273.

45) 곽관훈, “온라인 플랫폼사업자와 상거래법제 - ‘양면시장(Two-sided market)’에 적합한 규제방향 검토”, **기업법연구** 제32권 제1호 (한국기업법학회, 2018.3.), p.147.

자에 대하여 거래 정보 또는 기회만을 제공할 뿐이며, 직접 교섭을 하거나 거래의 당사자가 되는 자는 아니라는 점에서 기존의 상법상 개념들과 다른 독자성을 가진다.

그런데 이와 같은 역할 분배에도 불구하고 공유경제의 중심축이라 볼 수 있는 주체는 역시 플랫폼 사업자이다. 먼저 플랫폼 사업자는 공급자와 수요자 간에 일어나는 모든 거래를 소개하고 관여한다. 수요자는 플랫폼 사업자가 제공하는 플랫폼을 거쳐야만 자신이 원하는 공급자를 찾을 수 있다. 수요자는 플랫폼에 가입한 후 플랫폼에서 제공하는 공급자의 정보를 보고 자신이 원하는 공급자를 선택한다. 플랫폼은 수요자의 청약 정보를 공급자에게 제공하고, 공급자는 수요자와 마찬가지로 플랫폼을 통해 이에 대한 수락 여부를 결정한다. 뿐만 아니라 재화 사용에 대한 대가 지불 역시 플랫폼을 통하여 이루어지는 경우가 대부분이다. 이처럼 플랫폼 사업자는 거래 당사자들을 서로 연결해줌으로써 거래 당사자들의 상호 탐색의 비용을 대폭 감소시켜주는 한편 서로에 대한 신뢰를 보증해주는 역할까지 수행하고 있다.

플랫폼 사업자의 중심축으로서의 역할은 단순한 소개자의 지위에서 그치지 않는다. 플랫폼 사업자는 공유경제의 세 주체 중 유일하게 다른 주체들을 제재할 수 있는 지위에 있는 주체이다. 오직 플랫폼 사업자만이 다른 둘을 자신의 플랫폼 서비스에 대한 회원으로 삼고 회원 가입 시 약관에 동의하도록 하는 등 일정한 의무를 강요할 수 있다. 평판 시스템을 이용하여 낮은 평점을 받은 부적격 공급자나 수요자에 대하여 서비스 이용 시 불이익을 받도록 할 수도 있다. 물론 공급자와 수요자 중 어느 한 쪽이라도 존재하지 않는다면 플랫폼 사업자의 영업 역시 불가능한 것 또한 사실이다. 공유경제는 양면시장으로서 공급자와 수요자 사이의 네트워크외부효과에 의하여 시장의 성공이 결정되기 때문이다.⁴⁶⁾

8.3.), pp.147~148.

46) 김성환·김민철·이재영·김남심·강유리·김태현, **양면시장(two-sided market) 이론에 따른 방송통신 서비스 정책 이슈 연구** (정보통신정책연구원, 2008. 12), p.23.

그러나 플랫폼 사업자만이 우월적 지위에서 중심축이 될 수 있다는 점에서 여전히 플랫폼 사업자의 상대적 중요성은 유지된다. 이러한 플랫폼 사업자의 지위는 공유경제를 규제함에 있어서도 중요한 요소로 작용하는데, 제3장에서 볼 수 있듯이 많은 국가들이 플랫폼 사업자를 주된 규제의 수범자로 삼고 있으며, 플랫폼 사업자를 활용하여 공급자에 대한 자율규제를 도입하고 있기도 하다.

Ⅲ. 비전문적 공급자 집단의 존재

플랫폼 사업자의 존재 덕분에, 공급자는 손쉽게 자신과 거래하고자 하는 신뢰할 만한 수요자를 탐색할 수 있게 되었다. 거래 비용의 문제 및 정보비대칭(Information Asymmetry) 문제의 해결을 플랫폼 사업자에게 넘길 수 있게 되었기 때문이다. 이러한 비용 감소의 변화는 공유경제에 새로운 현상을 불러왔는데, 바로 비전문적 공급자들도 재화 거래에 참여하기 시작한 것이다. 실제로 숙박공유에 재화를 공급하는 이유에 관한 설문조사 결과, 공급자들의 37.8%가 남는 공간을 활용한 추가 소득에 대한 기대로, 36.4%가 새로운 서비스에 대한 호기심으로 공유경제에 참여하고 있다고 응답하여, 공급자 중 비전문적 공급자의 비율이 상당하다는 사실이 확인되었다.⁴⁷⁾ 이러한 현상이야말로 공유경제의 독특함을 상징한다고 볼 수 있다. 재화를 전문적으로 생산하고 판매하는 상인이 아닌 재화를 소유하고 이를 나누는 개개인에 의한 경제활동이야말로 공유경제의 본모습이기 때문이다.

비전문적 공급자 집단은 공유경제에서 롱테일 시장의 구현이 가능하도록 하는 집단이기도 하다.⁴⁸⁾ 수요자들은 대체로 가격 대 성능이

47) 김민정·이화령·황순주, **공유경제에 대한 경제학적 분석:기대효과와 우려 요인 및 정책적 함의** (한국개발연구원, 2016. 11.), p.100.

48) 롱테일 시장은 크리스 앤더슨(Chris Anderson)이 2006년 제시한 개념으로, 기존의 전통적 오프라인 시장은 상위 20%의 상품이 80%의 매출을 담당한다

좋은 재화를 원하겠지만 현대의 수요자들은 그 못지않게 새로운 서비스 및 문화적 경험을 원한다.⁴⁹⁾ 비전문적 공급자 집단은 이들을 위한 좋은 공급처가 되어 준다. 에어비앤비의 경우를 예로 들면, 과거 숙박을 하려는 투숙객들은 호텔, 모텔 등 정형화된 숙소에 머물 수밖에 없었다. 그러나 에어비앤비에서 수요자들은 집 주인의 성격을 반영하는 다양한 인테리어와 구조를 지닌 숙소를 접할 수 있다. 즉 숙박공유를 통해 수요자들은 정형적인 숙소에서 벗어나 자신의 취향에 맞는 숙소를 선택할 수 있다.

이들 비전문적 공급자들은 동일한 사업을 하는 동질적인 사업자 집단이라기보다는 파편화된 개개인이라 보는 것이 더 적절하다. 이들 중 일부는 공유경제 시스템에서 자원을 공급하는 행위를 업으로 할 수도 있지만, 일부는 단지 취미로, 1회성으로 할 수도 있다. 이러한 특징으로 인하여 공유경제 공급자들에 대한 규제는 상당히 어려울 수밖에 없다. 이들은 균질한 하나의 집단이라 보기 어렵기 때문이다. 예를 들어 면허 제도를 통하여 관리되는 택시기사들에 대해서는 교통관련 법규 등에 대한 교육 참여 의무를 일괄적으로 부여하는 것이 가능하다.⁵⁰⁾ 그러나 공유경제 공급자들은 업으로 재화 공급을 의도하는 사람도 있겠지만 그렇지 않은 자들도 있으므로 이러한 일괄적인 교육 참여 의무를 부여하는 등 직접적·평면적 규제를 하는 것은 어렵다.⁵¹⁾ 그러므로 비전문적 공급자를 고려한 규제 방안이 요구된다.

는 파레토 법칙이 적용되는 시장인데 반하여 온라인 시장은 하위 80% 상품의 매출액 합계가 상위 20% 상품의 매출액 합계를 뛰어넘는 것을 설명한 개념이다. 오프라인 시장에서는 공간 부족 등 물리적인 한계로 인하여 상위 20%의 상품들만이 진열대에 놓일 수 있었지만 온라인 시장에서는 그러한 제약이 없기 때문에 과거에는 눈에 띄지 않았던 상품들도 잘 팔릴 수 있게 된 것이다. Chris Anderson, *The Long Tail* (Hyperion, 2006. 7.) pp.54~57.

49) 김민정·이화령·황순주, **공유경제에 대한 경제학적 분석: 기대효과와 우려 요인 및 정책적 함의** (한국개발연구원, 2016. 11.), p.100.

50) 여객자동차법 제25조 및 동법 시행규칙 제58조.

51) Rudy Telles Jr, *Digital Matching Firms : A New Definition in the "Sharing Economy" Space* (U.S. Department of Commerce Economics and Statistics Administration Office of the Chief Economist, 2016. 6. 3.), pp.14~15.

IV. 소결

공유경제는 과거의 상업경제와 비교해봤을 때, 사업형태의 동일성·사업영역의 다양성, 플랫폼 사업자를 중심으로 한 3자간 거래구조 및 비전문적 공급자 집단의 존재라는 특징들을 지닌다. 이들은 유일하게 공유경제만이 가지는 특징은 아닐지 몰라도, 공유경제의 성격을 좌우하는 가장 큰 특징들이다. 규제는 대상의 특징에 맞게 도입되어야 비례의 원칙과 평등의 원칙을 준수하면서도 효율적으로 공익을 확보할 수 있다. 따라서 공유경제 규제를 설계함에 있어서도 위 특징들을 염두에 두어야 적절한 규제가 마련될 수 있다.

제 3 장 현행법상 공유경제 규제

현재 우리나라에서는 지속적으로 공유경제 규제 필요에 대한 논의가 이루어지고 있다. 그러나 실제 규제의 도입 등 논의의 결과물은 아직까지 부재하는 상황이다. 결국 기존의 운송업 및 숙박업에 관한 법규들이 승차공유업 및 숙박공유업에 대해서도 각각 부적정하게 적용되고 있는 것이 현재의 양상이다. 그러나 이들 기존 법규들은 전통적 상업경제를 상정하고 제정된 법규들인 만큼, 공유경제에 대한 규제로는 아귀가 잘 들어맞지 않는다. 아래에서는 숙박공유와 승차공유를 중심으로 하여 현행법을 통한 공유경제 규제가 어떤 문제점을 가지는지 살펴보고자 한다. 먼저 현행법상 숙박공유와 승차공유에 적용되거나 적용 가능한 규제들을 확인하고, 이들이 갖는 문제점을 확인해본다.

제 1 절 현행법상 공유경제 규제 현황

I. 공유경제에 적용 가능한 현행법규

1. 플랫폼 사업자

(1) 사업 형태 규제

공유경제에서 플랫폼 사업자는 ICT 기술을 이용하여 플랫폼을 만들고, 그 플랫폼을 통하여 공급자와 수요자를 연결한다. 이렇게 연결된 공급자와 수요자는 공급자의 유희자원을 거래한다. 이러한 특성에 비추어, 플랫폼 사업자에 대하여 적용할 수 있는 현행 규제 법규로는 크게 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 ‘정보통신망법’이라 한다.)과 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률(이하 ‘전자상거래법’이라 한다.)의 2가지 법을 들 수 있다.⁵²⁾

먼저 정보통신망법에 관하여 살펴보면, 영리 목적이 있는 플랫폼 사업자는 그 온라인 플랫폼을 통하여 공급자의 정보를 제공하거나 그 정보의 제공을 매개한다. 따라서 플랫폼 사업자는 ‘영리를 목적으로 전기통신사업자의 전기통신역무를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 자’에 해당한다고 볼 수 있으므로 정보통신망법상의 정보통신서비스 제공자⁵³⁾가 될 것이다.

52) 이병준, “새로운 유통방식으로서의 공유경제(sharing economy)와 그 법적 규제방식에 관한 연구”, **유통법연구** 제4권 제2호 (한국유통법학회, 2017), p.62.

53) **정보통신망법**

제2조 (정의)

① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “정보통신서비스 제공자”란 「전기통신사업법」 제2조 제8호에 따른 전기통신사업자와 영리를 목적으로 전기통신사업자의 전기통신역무를 이용하여 정

전자상거래법상으로는 플랫폼 사업자는 동법 제2조 제3호, 제4호의 통신판매업자 또는 통신판매중개자에 해당할 수 있으며,⁵⁴⁾ 둘 중 어느 것에 해당하는지 여부는 플랫폼 사업자의 사업구조에 따라 달라질 수 있다. 통신판매업자는 스스로 계약의 당사자가 되어 소비자와 거래한다. 반면 통신판매중개자는 재화판매자와 소비자를 중개해주기만 할 뿐이며 계약의 당사자는 재화판매자가 된다. 이러한 특성으로 인해 통신판매중개는 통신판매업에 비하여 그 규제 강도가 약한 편이다. 이로 인하여 실제로는 통신판매업을 하면서도 통신판매중개자로 인정받고자 하는 사업자들이 많다.⁵⁵⁾

(2) 사업 영역 규제

공유경제에는 사업 영역에 따른 규제도 별도로 적용된다. 우버 등 승차공유 사업의 경우 여객자동차법의 적용 대상으로 여겨진다.⁵⁶⁾ 실

보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 자를 말한다.

전기통신사업법

제2조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. "전기통신역무"란 전기통신설비를 이용하여 타인의 통신을 매개하거나 전기통신설비를 타인의 통신용으로 제공하는 것을 말한다.
8. "전기통신사업자"란 이 법에 따른 허가를 받거나 등록 또는 신고(신고가 면제된 경우를 포함한다)를 하고 전기통신역무를 제공하는 자를 말한다.

54) 전자상거래법

제2조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. "통신판매업자"란 통신판매를 업(업)으로 하는 자 또는 그와의 약정에 따라 통신판매업무를 수행하는 자를 말한다.
4. "통신판매중개"란 사이버몰(컴퓨터 등과 정보통신설비를 이용하여 재화등을 거래할 수 있도록 설정된 가상의 영업장을 말한다. 이하 같다)의 이용을 허락하거나 그 밖에 총리령으로 정하는 방법으로 거래 당사자 간의 통신판매를 알선하는 행위를 말한다.

55) 고형석, “통신판매중개와 소비자보호”, **유통법연구** 제2권 제2호 (한국유통법학회, 2015.12.), p.110.

56) 김병오, “우버택시와 적합성에 대한 연구”, **법학연구** 제46권 (전북대학교 법학연구소, 2015. 12.), p.110.

제로 이에 따라 우버엑스(UberX)⁵⁷⁾가 금지되는 유송운송 사업 또는 이를 앞선하는 사업에 해당한다는 불법성 시비 끝에 결국 2015년 사업을 지속하지 못하고 철수한 바가 있기도 하다.⁵⁸⁾⁵⁹⁾ 당시 우버에서는 수요자 보호를 위하여 공급자인 운전기사의 자격을 제한할 필요가 있다면 ‘기사 등록제’를 실시하겠다고 밝혔으나, 국토교통부에서는 사실상 택시 등록제를 허용해달라는 의미가 된다는 이유로 받아들이지 않았다.⁶⁰⁾

숙박공유의 경우 숙박업 관련 규정들의 적용을 받을 수 있다. 현행법상 숙박업으로는 관광진흥법 제3조 제1항 제2호 가목의 호텔업(관광호텔업, 수상관광호텔업, 한국전통호텔업, 가족호텔업, 호스텔업, 소형호텔업, 의료관광호텔업)⁶¹⁾, 관광진흥법 제3조 제1항 제2호 나목의 휴양콘도미니엄업, 관광진흥법 제3조 제1항 제3호의 관광객 이용시설업(외국인관광 도시민박업)⁶²⁾, 관광진흥법 제3조 제1항 제7호의 관광 편의시설업(관광펜션업, 한옥체험업)⁶³⁾, 농어촌정비법 제2조 제16호의 농어촌민박사업, 청소년활동진흥법 제10조 제1호 바목의 유스호스텔, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제251조 제1항의 휴양펜션업까지 다양한 업종이 존재하고 있다.⁶⁴⁾ 그러나 이들 중 공급자의 자원에

57) 우버는 현재 면허가 있는 기사에 의한 고급택시 운송사업인 우버블랙(Uber black), 음식 배달 서비스 사업인 우버이츠(Ubereats) 등 다양한 사업을 진행하고 있는데, 우버엑스는 가장 기본적인 승차공유사업으로서, 면허가 없는 공급자에 의한 승차공유 서비스 사업이다. 우버 홈페이지, <https://www.uber.com/us/ko/>, 최종검색일 : 2019. 7. 5.

58) 국토교통부, “[참고] 자가용으로 손님 태우는 ‘우버엑스’ 는 명백한 불법행위” (2014. 8. 29.), http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_72/dtl.jsp?id=95074421

59) 김사무엘, “국토부, ‘렌터카+대리기사’ 결합 차량공유(Sharing)서비스 불법” (머니투데이 2018. 7. 31. 기사) <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018073113192313335> (최종검색일 : 2019. 4. 21.)

60) 국토교통부, [참고] 우버 불법행위 지속 시 정부차원의 강력 대응 방침 (2015. 2. 5), http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_72/dtl.jsp?id=95075239. 최종검색일 2019. 4. 16.

61) 관광진흥법 시행령 제2조 제1항 제2호.

62) 관광진흥법 시행령 제2조 제1항 제3호 바목.

63) 관광진흥법 시행령 제2조 제1항 제6호 아목, 차목.

64) 더 자세히는 심재한, “Sharing economy와 법”, **경쟁법연구** 제36권 0호(한

대한 이용권을 수요자에게 줌으로써 공유(Sharing)의 개념에 부합하는 것만을 공유경제에 해당한다고 보아야 하므로, 외국인관광 도시민박업, 한옥체험업, 농어촌민박사업만이 숙박공유를 포섭할 수 있는 개념으로 분류되고 있다.⁶⁵⁾

2. 공급자

(1) 사업 형태 규제

공급자의 경우 온라인 플랫폼을 이용하여 재화를 공급한다는 점에서, 온라인 플랫폼을 이용하여 재화 또는 용역의 판매에 관한 정보를 제공하고 소비자의 청약에 따라 이들을 판매하는 통신판매업자와 유사한 지위에 있다. 따라서 전자상거래법 제2조 제3호의 통신판매업자로서 전자상거래법의 규제 대상이 될 수 있다.

(2) 사업 영역 규제

승차공유의 공급자의 경우에는 각 공급자를 개인사업자로 본다면 여객자동차운송사업자에 해당할 수 있고, 우버라는 회사에서 운수에 종사하는 자로 본다면 여객자동차법의 제3조의2 제2항 제6호의 운수종사자⁶⁶⁾에 대응할 수도 있다. 에어비앤비 호스트의 경우에는 앞서 살펴본 바와 같이 외국인관광 도시민박업자, 한옥체험업자 또는 농어촌 민박사업자에 대응될 수 있다.

국경쟁법학회, 2017. 11.), pp.283~284 참조.

65) 심재한, “Sharing economy와 법”, **경쟁법연구** 제36권 0호(한국경쟁법학회, 2017. 11.), p.285.

66) 여객자동차법 제24조에 따른 운전업무 종사자격을 갖추고 여객자동차운송사업의 운전업무에 종사하고 있는 자를 말한다.

II. 진입규제

1. 플랫폼 사업자

(1) 사업 형태 규제

전자상거래법 제12조 제1항⁶⁷⁾에 의하면 전자상거래를 하고자 하는 통신판매업자는 상호, 주소, 전화번호 등 일정 사항들을 공정거래위원회 또는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고하여야 하므로, 플랫폼 사업자가 통신판매업자에 대응한다고 볼 경우 위 신고가 필요하다. 반면 정보통신서비스 제공사업자나 통신판매중개자, 전자계시판서비스 제공자라는 지위에 대해서는 별도의 진입규제 요건이 존재하지 않는다.⁶⁸⁾

67) 전자상거래법

제12조(통신판매업자의 신고 등)

① 통신판매업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항을 공정거래위원회 또는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 다만, 통신판매의 거래횟수, 거래규모 등이 공정거래위원회가 고시로 정하는 기준 이하인 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2016.3.29>

1. 상호(법인인 경우에는 대표자의 성명 및 주민등록번호를 포함한다), 주소, 전화번호
2. 전자우편주소, 인터넷도메인 이름, 호스트서버의 소재지
3. 그 밖에 사업자의 신원 확인을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
- ② 통신판매업자가 제1항에 따라 신고한 사항을 변경하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 신고하여야 한다.
- ③ 제1항에 따라 신고한 통신판매업자는 그 영업을 휴업 또는 폐업하거나 휴업한 후 영업을 다시 시작할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 신고하여야 한다.
- ④ 공정거래위원회는 제1항에 따라 신고한 통신판매업자의 정보를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공개할 수 있다.

68) 다만 정보통신망법 제20조의2 제3항에 따라 통신판매업자인 통신판매중개자는 신고가 필요하다.

(2) 사업 영역 규제

사업 영역에 따라서는 추가 진입규제가 적용될 수도 있다. 승차 공유업체의 경우, 여객자동차법 제4조 및 동법 시행령 제4조에 따라 여객자동차운송사업을 하려는 자에 준하여 사업계획을 작성하여 제출하고, 국토교통부장관으로부터 여객자동차운송사업자로 면허 혹은 등록을 받아야 할 수 있다. 이 때 제출한 사업계획이 해당 노선이나 사업구역의 수송 수요와 수송력 공급에 적합하고(제5조 제1항 제1호), 국토교통부령에 따른 최저 면허기준 대수, 차고 면적, 부대시설 등을 충족해야만(제5조 제1항 제2호) 면허 혹은 등록이 부여된다. 한편 동법 제6조(결격사유)에 따라 플랫폼 사업자 본인 또는 법인인 경우라면 임원 중 하나라도 피성년 후견인이거나, 파산선고를 받고 복권되지 않았거나, 동법 위반으로 징역 이상의 실형을 선고받고 집행 종료 또는 면제된 지 2년이 지나지 않았거나, 동법 위반으로 징역 이상의 형의 집행유예 기간에 있거나, 여객자동차운송사업 면허나 등록이 취소된 후 2년이 지나지 않은 경우에는 진입이 불가능하다.

숙박공유 업체의 경우에는 현행법상으로는 관광진흥법 제4조에 따라 자본금, 시설 등을 갖추어⁶⁹⁾ 관광객 이용시설업 등록⁷⁰⁾을 하거나 동법 제6조에 따라 한옥체험업으로⁷¹⁾ 지정을 받거나 농어촌정비법 제86조에 따라 농어촌민박사업자 신고가 요구된다.⁷²⁾ 만약 관광진흥법상의 진입규제를 따른다면 동법 제7조 제1항에 의하여 플랫폼 사업자 본인 또는 법인인 경우라면 임원 중 하나라도 피성년후견인·피한정후견인이거나

69) 외국인관광 도시민박업의 경우에는 주택의 연면적이 230㎡ 미만이며, 외국어 안내 서비스가 가능하여야 하며, 소화기 1개 이상 구비 및 객실마다 단독 경보형 감지기를 설치할 것이 요구된다(관광진흥법 시행령 별표1).

70) 공중위생관리법 시행령 제2조 제1항 각호를 제외한 나머지 관광사업자의 경우 관광진흥법상 등록을 하면 관광진흥법 제18조 제1항 제1호에 따라 공중위생관리법상의 숙박업 신고를 한 것으로 의제된다.

71) 한 종류 이상의 전통문화 체험에 적합한 시설을 갖추고, 이용자의 불편이 없도록 욕실이나 샤워시설 등 편의시설을 갖추는 것이 요구된다(관광진흥법 시행규칙 별표 2).

72) 필요한 경우 주택 사용권 및 먹는물의 수질 확인이 요구된다.(농어촌정비법 시행규칙 제49조 제1항).

파산 선고 후 복권되지 않았거나 등록 등이 취소 또는 영업소 폐쇄 후 2년이 지나지 않았거나 동법 위반으로 징역 이상 실형을 선고받고 집행종료 또는 면제된 지 2년이 되지 않았거나 집행유예 기간 중에 있다면 진입이 불가능하다.

(3) 소결

플랫폼 사업자의 경우에는 사업 형태에 따라 통신판매업을 하는 것으로 인정될 경우 통신판매업 신고를 해야 한다. 이에 더하여 사업 영역에 따라 승차공유에서는 최저 면허기준 대수, 차고 면적, 부대시설 등을 갖추어 면허 및 등록이 필요하고, 숙박공유에서도 시설, 자본금 등 기준을 충족한 후 등록, 지정, 신고 등이 필요하다. 전과가 있는 등 결격사유가 존재하는 경우 진입이 제한되기도 하는데, 이 결격사유의 경우 여객자동차법과 관광진흥법이 거의 동일한 내용을 규정하고 있다.

2. 공급자

(1) 사업 형태 규제

통신판매업자로서 전자상거래보호법 제12조 제1항에 따라 상호, 주소, 전화번호 등 일정 사항들을 공정거래위원회 또는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고해야 할 의무가 있을 수 있다.

(2) 사업 영역 규제

우버기사 등 승차공유 공급자를 먼저 살펴본다. 승차공유 공급자 개개인을 개인 사업자로 파악한다면 여객자동차법상의 여객자동차운송사업자에 해당하여 이에 대한 규제가 적용될 수 있고, 그렇지 않더라도 적

어도 운수종사자로서 운전업무 종사자격에 대한 규제는 적용될 수 있다. 여객자동차운송사업자로서의 진입규제로는, 플랫폼 사업자에 대한 진입 규제에서 보았듯이 사업계획을 작성하여 제출하고 국토교통장관으로부터 여객자동차운송사업자로 면허 혹은 등록을 받아야 한다. 이 때 공급자는 개인택시사업자와 유사한 지위에 있다고 볼 수 있으므로 동법 제5조 제1항 제3호 및 동법 시행령 제5조에 따라 건강진단서를 제출해야 하고 택시운전자격도 있어야 하며, 동법 시행규칙 제19조 제1항 각 호의 요건⁷³⁾까지 갖춰야 한다(시행규칙 제18조, 제19조). 동법 제6조(결격사유)에 따라 본인이 피성년후견인이거나, 파산선고를 받고 복권되지 않았거나, 동법 위반으로 징역 이상의 실형을 선고받고 집행 종료 또는 면제된 지 2년이 지나지 않았거나, 동법 위반으로 징역 이상의 형의 집행유예 기간에 있거나, 여객자동차운송사업 면허나 등록이 취소된 후 2년이 지나지 않은 경우에는 진입이 불가능함은 플랫폼 사업자에 대한 진입규제에서

73) 1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자일 것

- 가. 면허신청 공고일부터 계산하여 과거 6년 동안 국내에서 여객자동차운송사업용 자동차, 「화물자동차 운수사업법 시행규칙」 제3조에 따른 화물자동차(이하 이 조에서 "화물자동차"라 한다)로서 화물자동차 운수사업에 사용되는 화물자동차 또는 「건설기계관리법 시행규칙」 제73조제1항에 따른 건설기계를 운전한 경력이 5년 이상인 자로서 면허신청 공고일 이전의 최종 운전종사일부터 계산하여 5년 이상 무사고로 운전한 경력이 있는 자
- 나. 면허신청 공고일부터 계산하여 과거 11년 동안 국내에서 다른 사람에게 고용되어 자가용자동차, 자가용 화물자동차 또는 자가용 건설기계를 운전한 경력이 10년 이상인 자로서 면허신청 공고일 이전의 최종 운전종사일부터 계산하여 10년 이상 무사고로 운전한 경력이 있는 자
- 다. 국내에서 가목에 따른 운전경력과 나목에 따른 운전경력이 있는 자로서 면허신청 공고일 이전의 최종 운전종사일부터 계산하여 과거 5년 이상 무사고로 운전한 경력(자가용자동차, 자가용 화물자동차 및 자가용 건설기계의 무사고 운전경력은 그 기간을 2분의 1로 환산하여 합산한다)이 있고, 합산한 무사고 운전경력의 최초 운전종사일부터 면허신청 공고일까지의 기간 중 운전업무에 종사하지 아니한 기간이 1년을 초과하지 아니하는 자
2. 면허신청 공고일부터 계산하여 과거 3년 동안 법 제26조에 따른 운수종사자의 준수사항을 위반하여 법 제94조제3항에 따른 과태료처분을 3회 이상 받은 사실이 없는 자일 것
3. 면허신청 공고일부터 계산하여 과거 3년 동안 「도로교통법 시행규칙」에 따른 운전면허 행정처분 기준에 의하여 산출한 누산점수가 180점 이하일 것

본 바와 같다.

운전업무 종사자격은 여객자동차법 제24조에서 정하고 있다. 제1항에서는 자격 요건을 정하고 있는 바, 사업용 자동차를 운전하기에 적합한 운전면허를 보유하고, 20세 이상으로서 운전경력이 1년 이상이어야 하며, 운전 적성 정밀검사 기준에 맞아야 한다.⁷⁴⁾ 또한 여객자동차 운수관계 법령과 지리 숙지도 등에 관한 시험에 합격한 후 국토교통부장관 또는 시·도지사로부터 자격을 취득하거나(제24조 제1항 제3호), 교통안전법 제56조에 따른 교통안전체험에 관한 연구·교육시설에서 교통안전체험, 교통사고 대응요령 및 여객자동차 운수사업법령 등에 관하여 실시하는 이론 및 실기 교육을 이수하고 자격을 취득할 것도 요구된다(제24조 제1항 제3호). 동법 제24조 제2항에서는 결격 사유를 정하고 있는데, 특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법 제2조 제1항 각 호의 죄와 특정범죄가중처벌 등에 관한 법률 제5조의2부터 제5조의5까지·제5조의8·제5조의

74) 여객자동차 운수사업법 시행규칙

제49조(사업용 자동차 운전자의 자격요건 등)

③ 운전적성정밀검사는 신규검사·특별검사 및 자격유지검사로 구분하되, 그 대상은 다음 각 호와 같다.

1. 신규검사의 경우에는 다음 각 목의 자

가. 신규로 여객자동차 운송사업용 자동차를 운전하려는 자

나. 여객자동차 운송사업용 자동차 또는 「화물자동차 운수사업법」에 따른 화물자동차 운송사업용 자동차의 운전업무에 종사하다가 퇴직한 자로서 신규검사를 받은 날부터 3년이 지난 후 재취업하려는 자. 다만, 재취업일까지 무사고로 운전한 자는 제외한다.

다. 신규검사의 적합판정을 받은 자로서 운전적성정밀검사를 받은 날부터 3년 이내에 취업하지 아니한 자

2. 특별검사의 경우에는 다음 각 목의 자

가. 중상 이상의 사상(사상)사고를 일으킨 자

나. 과거 1년간 「도로교통법 시행규칙」에 따른 운전면허 행정처분기준에 따라 계산한 누산점수가 81점 이상인 자

다. 질병, 과로, 그 밖의 사유로 안전운전을 할 수 없다고 인정되는 자인지 알기 위하여 운송사업자가 신청한 자

3. 자격유지검사의 경우에는 다음 각 목의 사람

가. 65세 이상 70세 미만인 사람(자격유지검사의 적합판정을 받고 3년이 지나지 아니한 사람은 제외한다)

나. 70세 이상인 사람(자격유지검사의 적합판정을 받고 1년이 지나지 아니한 사람은 제외한다)

9·제11조의 죄, 마약류 관리에 관한 법률에 따른 죄, 형법 제332조(제329조부터 제331조까지의 상습범으로 한정한다), 제341조의 죄 또는 그 각 미수죄, 제363조에 따른 죄를 범하여 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행종료일 또는 면제된 날부터 2년이 지나지 않은 경우, 위 죄들을 범하여 금고 이상의 형의 집행유예기간 중에 있는 경우, 자격시험일 전 5년간 도로교통법 제93조 제1항 제1호 내지 제4호에 해당하여 운전면허가 취소된 사람·도로교통법 제43조를 위반하여 운전면허를 받지 아니하거나 운전면허의 효력이 정지된 상태로 같은 법 제2조 제21호에 따른 자동차 등을 운전하여 벌금형 이상의 형을 선고받거나 같은 법 제93조 제1항 제19호에 따라 운전면허가 취소된 사람·운전 중 고의 또는 과실로 3명 이상이 사망하거나 20명 이상의 사상자가 발생한 교통사고를 일으켜 도로교통법 제93조 제1항 제10호에 따라 운전면허가 취소된 사람에 해당하는 경우, 자격시험일 전 3년간 도로교통법 제93조 제1항 제5호 및 제5호의2에 해당하여 운전면허가 취소된 경우가 결격사유에 해당한다.

숙박공유업체의 경우에는 관광진흥법 또는 농어촌정비법이 사업자와 종사자를 별도로 구분하고 있지 않으므로 플랫폼 사업자에 대한 진입규제에서 살펴본 요건들이 그대로 적용될 것이다. 즉 요건을 갖추어 관광객 이용시설업⁷⁵⁾ 등록을 하거나 한옥체험업 지정을 받거나 농어촌민박사업자 신고를 해야 한다. 또한 결격 사유도 그대로 적용됨은 물론이다.

(3) 소결

사업형태에 따른 진입규제로는 먼저 공급자 역시 통신판매업자에 해당한다고 인정된다면 이에 대한 신고의무가 있을 수 있다. 사업영역에 따라서는 승차공유의 경우 여객자동차운수사업자로서 여객자동차법이 규정하고 있는 결격사유 부존재 및 건강진단서 제출, 택시운전자격

75) 외국인관광 도시민박업은 호스트가 거주하는 장소에 한하여 할 수 있다는 점에 유의하여야 한다(관광진흥법 시행령 제2조 제1항 제3호 바목).

및 여객자동차운송사업자로 면허 등을 갖추어야 하며, 운전업무종사자로서는 교육 이수 및 자격 취득 등과 사업용 자동차를 운전하기에 적합한 면허를 필요로 하여 진입규제의 요건이 상당히 엄격한 편이다. 숙박공유에서는 결격사유가 없어야 하며 자본금 및 시설 요건을 갖추어 등록·지정·신고할 것이 요구된다.

Ⅲ. 행위규제

1. 플랫폼 사업자

(1) 사업 형태 규제

정보통신서비스 제공자에 대한 규제부터 보면, 정보통신망법 제3조 제1항에서 “정보통신서비스 제공자는 이용자의 개인정보를 보호하고 건전하고 안전한 정보통신서비스를 제공하여 이용자의 권익보호와 정보이용능력의 향상에 이바지하여야 한다.”고 규정하고 있는 것을 필두로, 정보통신서비스 제공자가 이용자의 개인정보를 이용하려고 수집하거나 변경하는 경우에 그 목적, 항목, 기간을 알리고 동의를 받을 의무(제22조), 이용자의 이동통신단말장치의 저장 정보 또는 기능에 접근하고자 하는 경우에는 해당 접근권한이 필요한 정보 및 기능, 이유 등을 밝히고 동의를 받을 의무(제22조의2), 사상, 신념 개인의 권리·이익이나 사생활을 뚜렷하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 원칙적으로 수집하지 않을 의무(제23조), 특별한 사정이 없는 한 주민등록번호를 원칙적으로 수집하지 않을 의무(제23조의2), 수집한 개인정보를 목적 외로 사용하지 않을 의무(제24조), 개인정보를 제3자에게 제공하기 위해서는 이용자에게 동의를 받을 의무(제24조의2), 일정 규모 이상의 정보통신서비스 제공자의 경우 개인정보 보호책임자를 지정할 의무(제27조), 이용자의 개인정보를

처리하는 경우 개인정보 처리방침을 정하여 이용자가 언제든지 쉽게 확인할 수 있도록 대통령령으로 정하는 방법에 따라 공개할 의무(제27조의2), 개인정보유출시 신고의무(제27조의3), 개인정보 보호를 위하여 기술적·관리적 조치를 취해야할 의무(제28조), 개인정보 누설 금지 의무(제28조의2), 개인정보 수집 목적 달성 등 일정한 요건이 갖춰진 경우에는 즉시 개인정보를 파기해야 할 의무(제29조), 개인정보 이용내역 주기적 통지의무(제30조의2), 개인정보 노출방지 의무(제32조의4), 이용자에 의한 타인의 권리 침해 정보 유통 방지 의무(제44조), 정보통신망상 정보로 인하여 권리를 침해당한 자의 삭제 요청이 있는 경우 필요한 조치를 취할 의무(제44조의2), 정보통신망서비스의 안정성 및 정보의 신뢰성을 확보하기 위한 보호조치 의무(제45조), 정보보호 최고책임자의 지정 의무(제45조의3), 이용자 정보를 정보통신망 침해사고 관련 통계 등 정보를 과학기술정보통신부 장관이나 한국인터넷진흥원에 제공하여야 하는 의무(제48조의2), 정보통신망 침해사고 발생시 즉시 신고하여야 하는 의무(제48조의3), 정보통신망 침해사고 발생시 침해사고 원인 분석 등 피해 확산 방지 의무(제48조의4) 등 개인정보 보호에 관한 규제들이 주로 적용된다. 이에 더하여 손해배상책임의 이행을 위해 보험 또는 공제에 가입하거나 준비금을 적립할 의무(제32조의3), 정보통신망의 청소년유해정보로부터 청소년을 보호하기 위하여 청소년 보호 책임자를 지정할 의무(제42조의3), 이용자로 하여금 영리목적 광고성 프로그램 등을 설치하게 만들려는 경우 동의를 받아야 할 의무 등이 있다.

통신판매업자로서는 주로 전자상거래법에 따라 거래의 안전성에 대한 규제들을 적용받으며, 개인정보보호 관련 규제는 정보통신망법을 그대로 따른다(제11조 제1항). 거래 안전성 관련 규제로는 거래 기록 보존 의무(제6조), 조작 실수 등의 방지 의무(제7조), 전자적 수단에 의한 대금 지급 시 관련 정보의 보안 유지에 필요한 조치를 취해야할 의무(제8조), 청약 목적 표시·광고의 경우 신원을 제공하여야 할 의무(제13조 제1항), 거래 조건 등을 사전에 고지하여야 하는 의무(제13조 제2항), 미성년자와 거래하는 경우 법정대리인의 동의가 필요함을 사전 고지하여야

하는 의무(제13조 제3항), 신의성실 의무(제13조 제5항), 청약의 수신 확인 및 판매 가능 여부 답변 의무(제14조), 재화 공급 조치 의무(제15조 제1항), 재화 공급 곤란시 사유 고지 및 환급 조치 의무(제15조 제2항), 재화 공급 절차 및 진행 상황을 확인할 수 있도록 적절한 조치를 취해야 할 의무(제15조 제3항), 청약철회가 불가능한 재화의 경우 이를 명확히 표시하는 등 조치를 취할 의무(제17조 제6항), 휴업 기간 등에도 대금 환급 등 업무를 계속하여야 할 의무(제22조 제1항), 청약철회가 있는 경우 재화반환일 또는 청약철회일로부터 3영업일 이내에 대금을 환급하여야 하는 의무(제18조 제2항), 선지급식 통신판매의 경우 소비자가 원한다면 결제대금예치 이용 또는 소비자피해보상보험계약을 체결하여야 할 의무(제24조 제1항) 등을 부과하고 있다.

다만 만약 플랫폼 사업자가 통신판매업이 아니라 통신판매중개를 하는 것으로 인정된다면, 행위규제의 내용이 완화될 수 있다. 통신판매중개자의 의무는 통신판매업자의 의무보다 완화되어, 통신판매의 당사자가 아님을 사전 고지할 의무(제20조 제1항), 통신판매중개를 의뢰한 자(이하 ‘통신판매중개의뢰자’라 한다.)의 성명, 전화번호 등을 확인하고 거래의 당사자들에게 상대방에 관한 정보를 열람할 수 있는 방법을 제공하여야 할 의무(제20조 제2항), 제20조 제1항, 제2항의 고지를 하지 아니한 경우 통신판매중개의뢰자의 고의 또는 과실로 소비자에게 발생한 재산상 손해에 대하여 통신판매중개의뢰자와 연대하여 배상하여야 할 의무(제20조의2 제1항, 제2항), 통신판매중개자가 통신판매의 중요한 일부 업무를 수행하는 것으로 인정된다면 통신판매업자가 이행하지 않은 의무를 대신 이행하여야 할 의무(제20조의3)가 있다. 다만 통신판매중개자가 통신판매업자의 지위를 겸하는 경우라면 제20조의2 제3항에 따라 위의 제13조 내지 제15조, 제17조, 제18조의 의무는 여전히 준수하여야 한다.

(2) 사업 영역 규제

사업영역에 따라서는 행위규제가 천차만별로 달라질 수 있다. 물

론 사업 영역과 관련된 행위규제는 주로 수요자에게 직접 서비스를 제공하는 자인 공급자에게 적용될 여지가 많을 것이며, 플랫폼 사업자의 경우에는 주로 비슷한 지위에 있는 택시회사나 호텔체인의 본사가 준수하여야 할 행위규제가 적용될 가능성이 높다.

우버와 같은 승차공유 플랫폼 업체라면 여객자동차운송사업자에 해당하는 것으로 판단되어 여객자동차법 제21조(운송사업자의 준수 사항)이 적용될 수 있다. 해당 조문의 행위 규제로는 운수종사자의 운송수입금을 전액 운수종사자에게서 받을 것(제1항), 운수종사자의 요건을 갖춘 자만 운전업무에 종사하게 할 것(제2항), 둘 이상의 여객자동차 운송가맹점에 가입하지 말 것(제3항), 승객의 좌석안전띠가 정상작동 되도록 유지할 것(6세 미만 유아를 위한 유아보호용 장구 구비도 포함, 제6항), 운수종사자에게 좌석안전띠 착용 교육을 할 것(제7항), 운전석 및 보조석에 에어백을 설치할 것(제8항), 이용자 요청이 있는 경우 차량·운전자에 대한 교통안전정보(운전업무 종사자격 취득 여부, 운행거리 기준 준수 여부, 의무보험 가입 여부 등)를 제공할 것(제9항), 운수종사자의 휴식시간 보장(제11항), 운수종사자의 운행 전 음주 여부 확인(제12항) 등이 있다. 또한 동조 제13항에 따라 여객자동차법 시행규칙 제44조 제3항 및 별표 4의 기타 노약자·장애인에 대한 특별 편의 제공 의무, 관할관청의 청결상태 검사를 받을 의무, 차량에 회사명·자동차번호·운전자 성명 등을 게시할 의무, 자동차 운행정보 1년 이상 보존 의무, 택시운송사업용 자동차임을 표시하는 설비를 설치할 의무, 운수종사자가 정류소 또는 택시승차대에서 주차·정차시 질서를 문란하게 하지 않도록 지도·감독할 의무, 운수종사자가 정비 불량 사업용자동차를 운행하지 않도록 지도·감독할 의무, 운수종사자가 위험방지를 위한 운송사업자·경찰공무원 또는 도로관리청 등의 조치에 응하도록 지도·감독할 의무, 운수종사자가 교통사고 발생시 긴급조치 및 신고의 의무를 충실하게 이행하도록 지도·감독할 의무, 운수종사자가 자동차가 망가진 상태로 운행하지 않도록 지도·감독할 의무 등 역시 준수하여야 한다.

에어비앤비 등 숙박공유 플랫폼 업체라면 관광진흥법, 농어촌정

비법 관련 법령들에 의한 행위규제 대상이 될 수 있다. 관광진흥법부터 살펴보면 보험 가입 등을 할 의무(제9조), 외국어 안내 서비스 의무, 소화기 1개 이상 구비 의무, 객실마다 단독경보형 감지기를 설치 의무(외국인관광 도시민박업의 경우, 관광진흥법 시행령 별표1), 한 종류 이상의 전통문화 체험에 적합한 시설을 갖추 의무, 이용자의 불편이 없도록 욕실이나 샤워시설 등 편의시설을 갖추 의무(한옥체험업의 경우, 관광진흥법 시행규칙 별표 2)가 있다. 농어촌정비법에 의한 농어촌민박사업에 대한 행위규제로는, 신고필증 및 요금표를 민박주택의 잘 보이는 곳에 게시할 의무(제86조의2 제1호), 서비스·안전기준(전체 시설 수시 청소 및 매월 1회 이상 전체 소독, 침구류 및 수건의 세탁·건조, 환기 시설 설치 및 환기 시행, 주방 청결 유지·관리, 조리자의 개인 위생 유지, 주방도구 위생 유지·관리, 부패가 쉬운 식품의 냉동·냉장 관리, 객실의 먹는 물 비치 및 위생 관리, 소화기 유지·관리, 단독경보형감지기 유지·관리, 취사시설 주변 소화기 비치 또는 소화기 위치 안내, 성매매알선 금지, 청소년 혼숙 등 풍기 문란 영업행위 금지)을 준수하여야 하고(제86조의2 제2호, 동법 시행규칙 별표 3의2), 시장·군수·구청장이 서비스·안전 수준 제고를 위하여 실시하는 교육을 받아야 할 의무(제86조의2 제2호, 동법 시행규칙 제49조의2 제2항), 투숙객을 대상으로 조식을 제공시, 그 비용을 민박요금에 포함하여야 할 의무(제86조의2 제3호)가 있다. 숙박업자에 대해 공중위생관리법도 적용될 여지도 있으나, 외국인관광 도시민박업과 농어촌 민박사업은 공중위생관리법 제2조 제1항 제2호 단서와 동법 시행령 제2조 제1항에 의하여 명시적으로 공중위생관리법상 ‘숙박업’에서 제외되어 있다. 한옥 체험업의 경우에는 본래 별도의 숙박업 신고를 했어야 하나, 이 역시 시행령 개정을 통해 별도의 안전·위생 기준을 가지게 되었다.⁷⁶⁾ 따라서 공중위생관리법의 행위규제는 현행법상으로 숙박공유업이

76) 외국인관광 도시민박업이 포함된 ‘관광객 이용시설업’으로 재분류를 예고한 것으로 보아 외국인관광 도시민박업에 준하는 행위규제를 적용할 것으로 생각된다. 관광진흥법 시행령 일부개정령(안), 문화체육관광부공고 제2019-45호 (2019. 2. 11.) 참조.

외국인관광 도시민박업, 한옥체험업, 농어촌 민박사업에 해당된다고 보는 이상 적용되지 않는다. 물론 숙박공유업이 명확히 이들로 분류되는 것은 아니라는 점에서, 공중위생관리법의 행위규제 또한 충분히 적용될 여지가 남아 있다.⁷⁷⁾

(3) 소결

플랫폼 사업자에게는 사업 형태에 따라서는 주로 정보통신망법에 따른 수요자의 개인정보를 보호해야할 의무, 전자상거래법에 따라 수요자의 거래안전을 보호할 의무가 부여될 수 있다. 사업 영역에 따른 규제의 경우에는, 주된 규제 대상은 공급자가 될 것이나 플랫폼 사업자 역시 택시회사 또는 숙박업소 체인의 본사와 유사한 지위에 있으므로 그에 따라 필요한 의무들을 수행할 수도 있다. 이 때 그 성격에 비추어 플랫폼 사업자에게 적용 가능한 의무는 간접적인 수요자 안전 보호 및 편의 제공과 공급자에 대한 관리·감독의 성격을 가지는 의무들이 될 것이다.

2. 공급자

(1) 사업 형태 규제

플랫폼 사업자의 사업 형태에 대한 행위규제에서 보았듯이, 통신판매업자로서 공급자에게도 적용될 수 있을만한 전자상거래법상의 일정한 규제를 받게 될 수 있다. 개인정보보호에 관한 규제는 정보통신망법에 따르며(전자상거래법 제11조 제1항), 거래 안전성 관련 규제로는 전자상거래법 제6조 내지 제24조의 행위 규제들이 적용될 수 있다. 그 내용은 플랫폼 사업자에 대한 사업 형태 행위규제에서 본 바와 같으므로 여기에서는 생략한다.

77) 공중위생관리법 역시 위생, 안전 유지 및 그 교육을 그 주된 규제 내용으로 하고 있어 규제 내용에 큰 차이는 발생하지 않을 것이다.

(2) 사업 영역 규제

우버기사라면 개인택시운송사업자에 준하여 여객자동차운송사업자로서의 행위 규제의 대상이 될 수 있고, 운수종사자로서의 행위 규제 대상도 될 수 있다. 먼저 여객자동차운송사업자로서의 규제를 보면, 스스로가 운수종사자에 해당할 것이므로 플랫폼 사업자와는 달리 지도·감독 의무가 아니라 직접적인 행위 의무가 주가 될 것이다. 주된 의무들을 알아보자면 여객자동차법 제21조에 따라 운수종사자의 요건을 갖추어야 할 것(제2항), 승객의 좌석안전띠가 정상작동 되도록 유지할 것(6세 미만 유아를 위한 유아보호용 장구 구비도 포함, 제6항), 운전석 및 보조석에 에어백을 설치할 것(제8항), 이용자 요청이 있는 경우 차량·운전자에 대한 교통안전정보(운전업무 종사자격 취득 여부, 운행거리 기준 준수 여부, 의무보험 가입 여부 등)를 제공할 것(제9항) 등이 있다. 또한 동조 제13항에 따라 여객자동차법 시행규칙 제44조 제3항 및 별표 4의 기타 노약자·장애인에 대한 특별 편의 제공 의무, 관할관청의 청결상태 검사를 받을 의무, 차량에 회사명·자동차번호·운전자 성명 등을 게시할 의무, 안전설비 등 점검 의무, 차내 흡연 금지 의무, 미터기 사용의무, 자동차 운행정보 1년 이상 보존 의무, 택시운송사업용 자동차임을 표시하는 설비를 설치할 의무 등 역시 적용 가능성 있는 규정들이다.

에어비앤비와 같은 숙박공유의 경우에는 승차공유와 달리 현재 관광진흥법이나 농어촌정비법에서 별도로 고용주와 근로자를 구분하여 규율하고 있지는 않다. 따라서 플랫폼 사업자와 공급자 각각에게 서로 다른 의무를 부여하는 규제 조항은 존재하지 않는다. 그러므로 적어도 현행법상으로는 위의 숙박공유 플랫폼 사업자에게 적용될 수 있는 행위 규제가 공급자에게도 동일하게 적용되는 것으로 볼 수밖에 없다. 다만 양자의 성격상 플랫폼 사업자에게는 해당 행위 규제의 관리·감독 의무가, 공급자에게는 직접적인 행위 의무가 부여된다고 해석할 수 있다.

(3) 소결

공유경제의 공급자는 전문성 유무와 무관하게 정보통신망법에 따라 수요자의 개인정보를 보호하기 위한 모든 조치를 취해야 하며, 전자상거래법에 따라 거래 안전을 위한 조치도 모두 취해야할 수 있다. 이에 더하여 사업영역에 따른 행위규제로서 승차공유 공급자라면 전문적인 운수종사자에 준하여 시설 구비 의무, 수요자에 대한 정보 제공 의무, 안전 확보를 위한 행위 규범 등을 적용받을 수 있다, 숙박공유 공급자 또한 현재로서는 전문적인 숙박업자와 동일하게 숙박객의 편의를 위한 특정 서비스 제공 의무, 위생 관리 의무, 안전 확보를 위한 시설 구비 등의 규제들을 준수해야 할 것이다.

IV. 규제주체

1. 플랫폼 사업자

(1) 사업 형태 규제

전자상거래법의 경우 공정거래위원회가 소관 부서이며, 정보통신망법의 경우 방송통신위원회가 소관 부서이다. 한편 정보통신망법은 제44조의4에서 자율규제를 일부분 도입하고 있다.⁷⁸⁾ 따라서 자율규제의 주체로서 정보통신서비스 제공자단체 또한 규제의 주체가 될 수 있다.

(2) 사업 영역 규제

78) 정보통신망법

제44조의4(자율규제)

정보통신서비스 제공자단체는 이용자를 보호하고 안전하며 신뢰할 수 있는 정보통신서비스를 제공하기 위하여 정보통신서비스 제공자 행동강령을 정하여 시행할 수 있다.

사업 영역을 규제하는 법률은 매우 다양하므로 플랫폼 사업자별 규제 주체 또한 이에 따라 확연히 달라질 수밖에 없다. 승차공유 플랫폼 사업자는 여객자동차법으로 인해 국토교통부의 규율 대상이 될 것이다. 에어비앤비 등 숙박공유 플랫폼 사업자는 관광진흥법의 적용을 받는 외국인관광 도시민박업이나 한옥체험업에 해당한다면 문화체육관광부, 농어촌정비법의 적용을 받는 농어촌 민박사업에 해당한다면 농림축산식품부의 규제 대상에 해당한다.

(3) 소결

이를 종합해보면 공유경제 플랫폼 사업자에 대한 규제 주체는 공통적으로 공정거래위원회와 방송통신위원회의 2개 위원회가 있고, 사업 구조에 따라 특정 사업 영역에 대한 규제가 적용되면서 해당 사업 영역을 규율하는 주체가 추가될 수 있다. 아울러 정보통신망법에는 자율규제가 도입되어 있으므로 플랫폼 사업자도 규제주체에 포함된다고 볼 수 있다.

2. 공급자

(1) 사업 형태 규제

여러 지위를 겸할 수 있는 플랫폼 사업자와 달리 통신판매업자로서의 지위만 가지므로 전자상거래법의 소관 부서인 공정거래위원회만 사업 형태에 대한 규제 주체가 될 것이다.

(2) 사업 영역 규제

우버 등 승차공유 공급자는 여객자동차법의 적용을 받을 것이므로 국토교통부의 규제 대상으로 보아야 한다. 에어비앤비 등 숙박공유

공급자는 관광진흥법상의 외국인관광 도시민박업이나 한옥체험업을 하는 것으로 인정된다면 문화체육관광부, 농어촌정비법상의 농어촌 민박사업을 하는 것으로 인정된다면 농림축산식품부의 규제 대상이 될 것이다.

(3) 소결

공급자에 대하여는 사업 형태에 따라 통신판매업자를 규제하는 공정거래위원회가, 사업 영역에 따라 승차공유라면 국토교통부, 숙박공유라면 문화체육관광부, 농림축산식품부 등이 추가적으로 규제주체가 될 수 있다.

<표 1> 현행법상 공유경제에 적용될 수 있는 규제 현황

		사업 형태	사업 영역	
			승차공유	숙박공유
플랫폼 사업자	적용가능성 있는 법령	정보통신망법 전자상거래법	여객자동차법	관광진흥법, 농어촌정비법
	규제 주체	방송통신위원회 공정거래위원회	국토교통부	문화체육관광부, 농림축산식품부
	진입 규제	통신판매업자 신고	여객자동차운송 사업자 면허·등록 (최저 면허기준 대수, 차고 면적, 부대시설 등 물적 요건, 일정 기준에 따른 전과 부존재 등 인적 요건 필요)	관광객 이용시설업 등록, 한옥체험업으로 지정·농어촌민 박사업자 신고 (자본금, 시설 기준 등 물적 요건, 일정 기준에 따른 전과 부존재 등 인적 요건 필요)

	행위 규제	개인정보보호, 거래안전보호	신체적안전보호, 편의 제공, 공급자에 대한 관리·감독 의무	신체적안전보호, 편의 제공, 공급자에 대한 관리·감독 의무
공급자	적용가능성 있는 법령	정보통신망법 전자상거래법	여객자동차법	관광진흥법, 농어촌정비법
	규제 주체	방송통신위원회 공정거래위원회	국토교통부	문화체육관광부, 농림축산식품부
	진입 규제	통신판매업자 신고	여객자동차운송 사업자 면허·등록 (최저 면허기준 대수, 차고 면적, 부대시설 등 물적 요건, 일정 기준에 따른 전과 부존재 등 인적 요건 필요), 운수종사자 면허 (운전면허, 운전경력, 전과 부존재 등 인적 요건 필요)	관광객 이용시설업 등록, 한옥체험업으로 지정·농어촌민 박사업자 신고 (자본금, 시설 기준 등 물적 요건, 일정 기준에 따른 전과 부존재 등 인적 요건 필요)
	행위 규제	개인정보보호, 거래안전보호	신체적안전보호, 편의 제공, 직접 공급자로서 자원 관리 의무	신체적안전보호, 편의 제공, 직접 공급자로서 자원 관리 의무

제2절 현행법상 공유경제 규제의 문제점

I. 규제에 대한 예측가능성 부재

1. 피규제자의 예측가능성

행정은 국가목표의 실현을 위해 존재하며, 민주국가의 목표는 공익의 실현 및 보장이다. 따라서 현대의 행정은 사회 전체의 공익을 실현하고 보장하기 위하여 존재한다. 이러한 행정의 역할은 필요한 경우 국민의 기본권을 제한할 수 있음을 예정하고 있는 대한민국헌법(이하 ‘헌법’이라 한다.) 제37조 제2항을 통하여 정당화 된다. 규제는 그 중 하나로써 공익의 실현과 보장을 위하여 일정한 질서를 부여하고 특정 행위를 제한하는 행정작용이다.⁷⁹⁾ 규제는 국민의 행위기준을 설정하는 역할을 수행하며, 영업규제는 특히 그 중에서도 사인의 경제 활동에 대해 행위기준을 제공한다.

그러므로 영업규제는 명확하고 예측가능성 있어야 한다. 명확성의 원칙은 국가에 의한 자의적인 국민의 권리 제한을 방지하고, 국민이 권리를 행사할 때 허용 범위에 대한 이정표를 세워준다. 헌법재판소 또한 “법치국가원리의 한 표현인 명확성의 원칙은 기본적으로 모든 기본권 제한입법에 대하여 요구된다. 규범의 의미내용으로부터 무엇이 금지되는 행위이고 무엇이 허용되는 행위인지를 수범자가 알 수 없다면 법적 안정성과 예측가능성은 확보될 수 없게 될 것이고, 또한 법집행 당국에 의한 자의적 집행을 가능하게 할 것이기 때문이다.”라고 판시하여 이를 확인하고 있다.⁸⁰⁾ 어떤 산업에 대한 영업규제가 불분명한 경우, 해당 산업에

79) 행정규제기본법 제2조 제1항 제1호는 “‘행정규제’란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다.”고 규정하고 있다.

진입하려는 사인은 자신의 영업행위에 대한 상시적 제재 가능성에 불안해할 수밖에 없다. 이러한 사인의 영업행위에 대한 불안감은 직업의 자유 및 재산권의 행사를 옥죄 뿐만 아니라, 나아가 해당 산업의 발전을 가로막아 국가의 전반적인 경제 분위기를 침체시킬 수도 있다. 따라서 사인의 경제 활동이 자유롭게 보장되기 위해서는 영업규제에 대한 예측가능성을 확립하는 것이 중요하다.

그런데 공유경제는 기존에 없었던 새로운 경제 현상으로서 그에 대응하는 규제가 준비되지 않은 상황에 놓여있다. 우리나라는 현재 공유경제에 대한 지방자치단체의 조례는 상당수 제정되어 있으나, 국회가 제정하는 법률은 공유경제기본법안이 발의되어 있을 뿐 제정에 이르지 못한 상황이다. 현행법이 충분히 공유경제를 규제하는 것도 아닌 것이, 앞서 확인한 것처럼 현재 공유경제에 대하여 어떤 법령을 적용할 것인지 여부가 정해지지도 않았으며 그 안의 구체적 규제 내용들이 피규제자에게 적절하게 구성되어 있는 것도 아니다. 예컨대 사업 방식의 측면부터 보면 플랫폼 사업자가 통신판매업자와 통신판매중개자 중 어느 곳에 속하는 것인지 여부부터 확답이 어려운 상황이다. 이미 통신판매업자와 통신판매중개자의 구분이 부적절하다는 비판이 지속적으로 나오고 있다는 점을 고려한다면⁸¹⁾ 플랫폼 사업자에 대한 규제는 더더욱 방향성을 잡기 어렵게 된다. 사업 영역의 측면에서도 마찬가지다. 현행법상으로 숙박공유는 어떠한 업종 분류에도 온전히 속하지 않아 숙박공유에 진입하려는 사람들에게 아무런 이정표를 제공하지 못하고 있다. 승차공유에서는 현행 여객자동차법이 11인승~15인승 자동차에 대해서는 기사 알선을 허용하고 있음을 이용하여, 11인승 자동차에 기사를 알선하는 방식으로 사실상 택시와 동일한 사업을 하는 ‘타다’가 출범하였으나, 현행 여객자동차법이 이와 같은 유사 택시 산업을 허용하려는 취지는 아니었을 것이므로

80) 헌법재판소 1998. 4. 30. 95헌가16 결정.

81) 강정화·윤주희·정지연, **통신판매중개행위 실태 및 소비자보호방안 연구** (한국소비자연맹, 2005); 고희석, “통신판매중개와 소비자보호”, **유통법연구** 제2권 제2호 (유통법학회, 2015).

언제든 예측가능성을 해치며 추가적 규제 도입이 있을 수 있다.

이처럼 현행법상 공유경제 규제는 예측가능성을 심각하게 결여하고 있는 상황이다. 피규제자인 플랫폼 사업자와 공급자는 자신에게 적용될 법령이 어떤 것인지, 어떤 방식으로 적용될 것인지 전혀 예측할 수 없다. 따라서 피규제자가 규제를 예측하고 그 안정성을 신뢰할 수 있도록 명확하게 공유경제를 대상으로 하는 규제를 도입하는 것이 필요하다.

2. 규제수익자의 예측가능성

한편 현대의 행정법은 규제를 단순한 피규제자에 대한 자유의 제한으로, 규제완화를 피규제자의 자유의 회복으로만 보지는 않는다. 규제를 둘러싼 관계도에는 규제자와 피규제자만이 있는 것이 아니라 제3자인 규제수익자 또한 존재하기 때문이다. 이들 규제수익자에게는 피규제자에 대한 규제 강화가 오히려 자유의 회복이 되며, 규제 완화가 자유의 제한이 된다.⁸²⁾ 따라서 규제의 변화는 규제자와 피규제자 못지않게 규제수익자 집단도 고려하는 가운데 이루어져야 하며, 이는 규제수익자와 피규제자간의 평등의 원칙 준수의 요청이기도 하다.

공유경제에 대한 규제의 공백으로 인한 예측가능성의 문제 역시 피규제자인 플랫폼 사업자와 공급자만의 문제는 아니다. 먼저 기존에 존재하던 동일 시장의 경쟁사업자는 언제든 규제의 공백을 활용하여 새로운 공유경제 사업자가 등장하여 자신이 누리던 기존의 이익을 침해받을 수도 있다는 불안을 안게 된다. 기존의 경쟁사업자들은 이미 일정한 규제를 받고 있음에도 불구하고 공유경제 사업자들에 대해서는 규제가 마련되어 있지 않으므로, 기존 경쟁사업자들은 공유경제 사업자에게 적절한 규제가 도입될 때까지 규제의 수준이 불평등한 상태에서 경쟁을 벌여야 한다. 이러한 상황은 기존의 경쟁사업자들에게 법률적·사실적 불이익

82) 이원우, **경제규제법론** (법문사, 2010), pp.141~144.

을 주게 된다. 예를 들어 뉴욕 택시의 경우 택시 영업 권리인 메달리온의 시세가 2013년에는 105만 달러였던 것이 우버가 영업을 시작한 이후인 2015년에는 80만 달러 수준으로 하락하기도 했다.⁸³⁾ 이로 인해 뉴욕에서도 택시 기사들이 스스로 목숨을 끊어가며 우버에 반대하는 사건이 발생하기도 했다.⁸⁴⁾ 이러한 일을 방지하기 위해서는 경쟁사업자들에게도 공유경제에 대하여 명확히 어떤 규제가 어떠한 강도로 적용될 것인지 예측가능성이 부여될 필요가 있다.

공유경제를 이용하려는 수요자의 입장에서 새로운 공유경제 서비스가 합법인지 불법인지 여부를 알 수 없어 서비스 이용 여부에 곤란을 겪을 수밖에 없다. 적절한 소비자보호 대책이 마련되어 있는지, 어떤 규정을 통해 규제가 가능한지 여부에 관하여 전혀 알 수 없는 현행법상의 공유경제 규제만으로는 수요자의 피해를 막을 수 없다. 따라서 수요자가 공유경제 서비스를 활용할지 여부를 결정하기 위한 예측을 시도함에 있어서도 현행 규제 체계는 도움이 되지 못한다.

근로자의 경우 자신이 근무하려는 회사가 적법한 사업을 하는 회사인 것인지, 자신이 근로자로서 근로기준법, 산업재해보상보험법 등에 의하여 보호를 받을 수 있을 것인지 예측이 불가능하다. 특히 공유경제에 관해서는 공급자를 근로자로 간주할 것인지 아니면 개인 사업자로 간주할 것인지를 여부에 대하여 논쟁이 지속되고 있기도 하다. 실제로 미국에서는 승차공유업체인 우버⁸⁵⁾, 리프트(Lyft)⁸⁶⁾ 등에 대하여 공급자들이 근로자로서 보호를 받아야 됨을 주장하며 소송을 제기한 바도 있다.⁸⁷⁾ 이와 같은 규제수익자들에 대한 예측가능성 역시 제공해줄 필요가

83) 강상욱·서영욱·이민호, **우버의 출현과 택시시장의 변화 - 시장의 교란자인가, 새로운 서비스 모델인가** (한국교통연구원, 2015. 4.), p.67.

84) 강기준, “[MT리프트]‘택시’에 무릎꿇은 전세계...공유차 공존 방법 없나”, 머니투데이 (2019. 2. 24.), <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019022115001456738>, 최종검색일 2019. 5. 6.

85) Cotter v. Lyft, Inc., 60 F. Supp. 3d 1067 (N.D. Cal. 2015).

86) O'Connor v. Uber Techs., 82 F. Supp. 3d 1133 (N.D. Cal. 2015).

87) 더 많은 사례들에 대하여는 이다혜, “공유경제(Sharing economy)의 노동법적 쟁점 - 미국에서의 근로자성 판단 논의를 중심으로”, **노동법연구** 제42권

있다는 점에서도 공유경제를 대상으로 하는 규제 도입이 요청된다.

II. 공유경제 특징 반영 미흡

1. 플랫폼 사업자와 공급자에 대한 중복규제

헌법 제37조 제2항은 국민의 자유와 권리는 위와 같은 목적을 위한 경우에 한하여 법률로써 제한해야 함을 밝히고 있으며, 본질적인 내용은 침해할 수 없음을 선언하고 있다. 즉 영업규제는 목적의 정당성, 수단의 적절성, 침해의 최소성, 법익의 균형성을 모두 갖춘 가운데 법률을 통해 이루어져야 한다. 특히 직업의 자유에 관해서는 단계 이론이 비례의 원칙의 특별한 형태로 존재하기도 한다. 단계 이론에 따르면 1단계인 직업종사의 자유 제한으로 규제 목적이 충분히 달성될 수 있다면 2, 3단계의 진입 규제를 적용하여서는 안 된다. 2단계인 주관적 사유에 의한 직업결정의 자유 제한만으로 목적 달성이 가능한 경우에도 마찬가지로 3단계인 객관적 사유에 의한 직업결정의 자유 제한을 할 필요가 없다. 물론 실제 직업의 자유 제한은 무조건 단계 이론에 맞춰 순차적으로 이루어지는 것은 아니다. 진입규제를 엄격히 둔 후 직업종사의 자유를 대폭 완화할 수도 있고, 객관적 사유에 의한 직업결정의 자유 보다 주관적 사유에 의한 직업결정의 자유가 오히려 더 엄격한 규제로서 기능할 수도 있다. 그러나 단계 이론이 지향하는 바는 결국 필요한 만큼의 제한만을 해야 한다는 것이며, 이러한 지향점은 어떤 규제에 있어서도 공통적인 목표가 된다.

그런데 현행법은 플랫폼 사업자와 공급자의 역할 구분 없이 규제를 하고 있다. 엄밀히 말하자면 플랫폼 사업자와 공급자에게 각각 적

(서울대학교 노동법연구회, 2017. 3.), pp.409~414 참고.

용될 규제가 무엇인지조차 알 수 없는 상황이다. 현행법은 3자간 거래구조를 통하여 플랫폼 사업자와 공급자가 전통적 판매자의 역할을 나누어 갖는다는 공유경제의 특징을 반영하지 않고 있기 때문이다. 전통적으로 재화를 판매하려는 사람은 재화를 생산하거나 구입하여 자신의 소유로 한 후, 이를 필요로 하는 수요자를 탐색해왔다. 그리고 탐색 과정을 통해 만나게 된 수요자가 청약을 하면 재화 제공자는 이에 응하여 수요자로부터 대가를 받고 해당 재화를 제공했다. 그런데 공유경제에서는 플랫폼 사업자와 공급자, 각 주체별로 위 역할들을 나누어 수행한다. 예컨대 승차공유 서비스에서 차량을 소유하는 것은 공급자이지 플랫폼 사업자가 아니므로 플랫폼 사업자에게는 차고지 면적 규제 또는 부대시설 등 물적 요건이 불필요하다. 그럼에도 현행법상으로는 플랫폼 사업자에게 위와 같은 시설 요건이 적용된다. 공급자에 대하여도 불필요한 규제들이 있음은 마찬가지다. 현재 우버와 같은 주요 승차공유 서비스에서는 플랫폼 사업자가 거래 대금을 지급받고 수수료를 공제한 후 나머지 금원을 공급자에게 지급하고 있다. 그러므로 여객자동차법에 따른 미터기 설치 의무나 거래 대금 환급 관련 의무 등을 공급자에게 부과할 필요가 없을 것이나, 현행법을 그대로 적용한다면 공급자에게도 위 의무가 부과된다고 보아야 한다.

이러한 문제는 나아가 각 주체에게 불필요한 규제가 중복되어 작용되게 함으로써 사회적 비용의 증가까지도 야기한다. 이와 같은 비례의 원칙 위반의 문제와 불필요한 사회적 비용 증가를 해소하기 위해서는 플랫폼 사업자와 공급자의 특징에 따라 이들에게 적용될 규제를 구분할 필요가 있다.

2. 비전문적 공급자 집단의 존재 미반영

중복 규제의 해소에 더하여, 공급자에 대해서는 비전문적 공급자

집단의 존재를 감안하여 규제 수준의 차별화가 요청된다. 비전문적 공급자는 전통적 상업경제에서의 판매자의 역할 중 일부만을 수행하는 공급자들 중에서도 특히 상인으로서의 정체성이 뚜렷하지 않은 집단이다. 상인은 당연상인, 의제상인을 불문하고 영업성을 요건으로 하며, 여기서 영업성은 영리성, 계속성, 반복성의 3요소로 설명된다. 기존의 숙박업자나 임대업자는 영리성, 계속성, 반복성을 가지고 숙박 또는 부동산의 제공을 업으로 하는 자이므로 이와 같은 상인의 요건을 만족한다. 그러나 자신이 소유하고 있는 주거지를 간헐적으로 다른 사람에게 일정기간 임대하거나 전세로 주는 자는 영리활동을 하지만 상인에는 해당하지 않는다. 계속성, 반복성을 가지고 보기 어렵기 때문이다.

공유경제에는 전자와 같은 전문적 공급자도 존재하지만 후자에 가까운 자들인 비전문적 공급자들도 존재한다. 그런데 현재 소비자법을 포함한 대다수의 법률은 B2C 형식의 사업을 염두에 두고 상인의 지위에 있는 자들을 규제하기 위해 만들어진 법률로서,⁸⁸⁾ 전문성 없는 공급자들에게는 기존 법규들이 요구하는 규제가 버거울 수밖에 없다.⁸⁹⁾ 이러한 비전문적 공급자들에게 기존의 규제를 그대로 적용하는 것은 불가능에 가깝다. 승차공유의 예를 들어보면, 면허의 취득이나 안전교육이수 의무 등은 그 성격상 플랫폼 사업자가 아니라 수요자를 직접 대면하는 공급자에게 적용되어야 할 규제임은 분명하지만, 비전문적 공급자들까지도 모두 면허를 취득하고 교육을 필수적으로 이수할 것을 요구하는 것은 불가능에 가깝다. 숙박공유에 있어서도 비전문적인 공급자들 전부에게 외국어 서비스나 전통문화체험 제공 의무를 강제하는 것은 사실상 이들의 진입을 원천적으로 봉쇄하는 것과 다를 바 없다. 이처럼 만약 비전문적 공급자들에게 과한 진입규제를 요구한다면, 이들은 높아진 규제 수범 비용에 부담을 느껴 공유경제에 참여하려는 의욕을 상실하게 될 것이다. 이

88) 이병준, “새로운 유통방식으로서의 공유경제(sharing economy)와 그 법적 규제방식에 관한 연구”, **유통법연구** 제4권 제2호 (한국유통법학회, 2017), p.43.

89) European commission, *European agenda for the collaborative economy - Supporting analysis*, COM(2016) 356 final (2016. 2. 6.), p.19.

경우 공유경제는 그 차별화된 독특함을 잃어버려 더 이상 유지될 수 없게 된다.

이와 같이 비전문적 공급자의 존재를 반영하지 않은 현행규제는 수단의 적절성 및 피해의 최소성 원칙을 지키고 있지 못하다. 따라서 비전문적 공급자의 존재를 감안한 규제 방식의 개선이 이루어져야 한다. 비전문적 공급자의 낮은 규제 수범 능력을 고려하여 이들에 대한 규제는 기존보다 완화할 필요가 있되, 보충적으로 수요자 등 제3자의 안전 등을 고려하여 플랫폼 사업자에게 비전문적 공급자 관리·감독 의무를 도입하는 등 적절한 방안이 모색되어야 할 것이다.

Ⅲ. 규제의 형평성 부재

1. 공유경제 개념의 불확정성

영업규제는 헌법 제11조 제1항의 평등의 원칙 역시 준수하는 가운데 행해져야 한다. 특히 평등의 원칙은 현대에 와서는 형식적 평등에서 그치는 것이 아니라 실질적 평등으로서의 평등으로 이해되고 있다. 같은 것은 같게, 다른 것은 다르게 대우하는 것이 평등권의 본질이다. 영업규제에 있어서도 이는 마찬가지이다. 같은 영업에 대해서는 같은 규제를, 다른 영업에 대해서는 그만큼 다른 정도의 규제를 부여해야 한다.

사업 형태의 동일성·사업 영역의 다양성이 공유경제의 특징으로 꼽힐 수 있음은 앞서 살펴본 바와 같다. 이처럼 공유경제는 플랫폼 서비스를 이용한 3자간 거래 구조라는 사업 형태를 가지고 수많은 시장에 진출해왔으며, 그 영역의 확장은 지금도 계속하여 이루어지고 있다. 그 과정에서 해당 시장에 이미 자리 잡고 있던 기존의 사업자와 충돌하는 것은 공유경제가 성장함에 있어 필연적인 일로 볼 수 있다. 승차공유는 기

존의 운송업자들과, 숙박공유는 기존의 숙박업자들과, 가사노동공유는 기존의 가사도우미들과 시장을 같이 한다. 공유경제 사업자와 기존의 경쟁 사업자는 같은 시장에서 한정된 수요자를 사이에 두고 경쟁하고 있으므로, 규제의 공백을 이용하여 사실상 아무런 제재 없이 영업을 하고 있는 공유경제에 대한 기존 경쟁사업자들의 불만은 당연한 귀결이라 할 수 있다. 이들의 불만은 일견 타당하다. 실제로 현재 많은 사업들이 자칭 공유경제라는 이름을 걸고 등장하고 있지만, 그 실체는 기존의 사업과 다를 바 없는 경우들도 상당히 존재하기 때문이다. 그러나 ‘같은 것은 같게, 다른 것은 다르게’ 취급하여야 한다는 평등의 원칙상, 이들의 본질이 기존의 사업과 같은 것이라면 기존 경쟁사업자들과 같은 규제를 받음으로써 공정한 경쟁의 장에 놓일 필요가 있다.

그런데 현행법상으로는 어떠한 사업들이 공유경제사업으로서 규제 개선을 필요로 하는지, 어떠한 사업들이 기존의 사업과 동일한 것으로서 기존 규제를 적용받아야 할 것인지 구분할 수 없다. ‘쏘카(SOCAR)’의 경우가 대표적인 예에 해당한다. 쏘카는 회사가 차를 보유하고, 해당 차량을 시간 단위로 수요자들에게 대여해주는 방식의 사업을 하는 업체이다. 현재 쏘카는 공유경제업체의 일종으로 여겨지고 있고, 스스로도 차량공유업체라고 주장하고 있다.⁹⁰⁾ 그러나 이에 대해서는 실질적으로 자동차대여사업일 뿐이며, 단지 그 사업 구조를 일 단위에서 시간 단위로 바꾼 초단기렌터카에 불과하다는 의견도 만만치 않게 존재한다. 문제는 이러한 의견 대립에도 불구하고 현행 여객자동차법은 동법 제3장의 자동차대여사업 관련 규정 중 어디에서도 그 답을 내려주지 못하고 있다는 점이다. 이로 인해 위와 같은 의견 대립은 종착역을 찾지 못한 채 계속하여 이어지고 있는 상황에 있다. 따라서 이를 해결하기 위한 공유경제 개념의 명확한 설정이 필요하다.

90) 쏘카 공식 홈페이지(<https://www.socar.kr/about/intro>) 최종검색일 : 2019. 4. 21.

2. 전문적 공급자와 기존 경쟁사업자 사이의 형평

현행 규제가 가지는 형평의 문제에는 공유경제 개념의 불확정성의 문제도 있지만, 전문적 공급자와 기존 경쟁사업자 사이의 형평을 달성하지 못한다는 문제도 있다. 기존 경쟁사업자들에게 적용되는 규제를 공유경제 주체들에게 그대로 적용할 수 없음은 앞서 살펴본 바와 같다. 공유경제의 주체들에 대한 규제는 비례의 원칙에 따라 기존의 규제에서 변형이 필요하다. 플랫폼 사업자와 공급자는 각각 한정된 역할만을 수행하므로 규제 역시 각 역할에 맞는 규제들만이 도입될 필요가 있고, 이에 더해 공급자는 비전문성을 가진다는 점에서 규제의 수준이 약화되어야 할 필요성도 있다.

다만 이러한 규제 개선은 평등의 원칙을 준수하는 가운데 달성되어야 한다. 비전문적 공급자는 기존에 전문적으로 재화를 판매하던 전통적 상인과 다른 성격을 지니므로 이들을 다르게 취급한다 하여 평등의 원칙에 위반되는 것은 아니다. 문제는 공유경제 거래에는 전문적 공급자들 역시 참여하고 있다는 점이다. 우리나라의 경우 서울을 기준으로 했을 때 연간 7개월 이상 영업하여 사실상 전문적 숙박업자의 숙소로 보이는 방이 리스트 전체의 15%를 차지하고 있으며, 복수의 방을 가지고 있는 호스트 역시 37% 정도의 비율을 차지하고 있다.⁹¹⁾ 뉴욕에서도 2014. 5. 14.를 기준으로 에어비앤비 호스트 중 6% 가량이 3개 이상의 숙소를 제공하며 전체 호스트 수입의 37%를 가져가고 있는 것이 확인되었다.⁹²⁾ 이러한 경향은 우버의 경우도 마찬가지여서 2015. 10.을 기준으로 미국에서 주 35시간 이상 운송업무에 종사한 우버기사의 비율은 17%에 달하였다.⁹³⁾ 이러한 사실은 공유경제사업을 주장하는 새로운 사업자들에 대하

91) 김민정·이화령·황순주, **공유경제에 대한 경제학적 분석:기대효과와 우려 요인 및 정책적 함의** (한국개발연구원, 2016. 11.), p.232.

92) Eric T.Schneiderman, *Airbnb in the city* (Office of New York State Attorney General, 2014. 10.), p.10.

93) Jonathan V. Hall·Alan B. Krueger, *AN ANALYSIS OF THE LABOR*

여 기존업자들이 반발하는 주된 논거가 된다.

전문적 공급자들은 사실상 기존의 사업자와 동일한 위치에 있는 자들이다. 공유경제는 기본적으로 ‘유희자원’을 공유(Sharing)할 것을 전제로 한다. 그런데 어떤 사업자가 대여 서비스에 이용하고자 자원을 확보한 후 이를 대여하는 경우라면, 그 자원은 이미 대여 목적으로 사용되기 위하여 존재하는 것이어서 유희상태에 있다고 볼 수 없다. 기존에 호텔을 운영하던 사람이 에어비앤비라는 새로운 플랫폼을 통하여 자신이 소유한 호텔에 있는 방을 제공한다고 하여, 이 사람이 ‘유희자원’을 활용한다는 공유경제의 취지에 부합하는 공급자인 것은 아닌 것처럼 말이다. 설령 유희자원을 이용하는 경우라 하더라도 영리목적으로 계속성, 반복성을 가지고 자원을 공급하고 있다면, 이들은 더 이상 상인이 아니라고 볼 수도 없다. 나아가 기존의 사업자와 차별 취급되어야 할 근거도 없다.

이를 해결하기 위해서는 전문적 공급자와 비전문적 공급자를 구분함으로써 비전문적 공급자에 대해서만 규제 완화를 하도록 할 필요가 있지만, 현행법은 이러한 구분 기준을 제공하지 못하고 있다. 공유경제의 공급자와 기존의 경쟁사업자들 간에 ‘같은 것은 같게, 다른 것은 다른’ 경쟁이 이루어질 수 있는 무대를 마련해주기 위해서는 이러한 현행법의 일괄적 규제 방식에 개선이 요청된다.

제 4 장 공유경제에 대한 대응 현황

제3장의 현행법상 공유경제 규제의 문제점들을 해결하기 위한 대응방안들이 우리나라를 포함하여 곳곳에서 준비되고 있다. 우리나라의 경우 국회에서 공유경제기본법안을 발의한 상태에 있으며, 지방자치단체

MARKET FOR UBER'S DRIVER-PARTNERS IN THE UNITED STATES, Working Paper 22843 (NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, November 2016), p.20.

단계에서는 이미 상당수 조례가 제정되어 있기도 하다. 해외에서도 공유경제의 특징들을 반영한 규제들이 곳곳에서 등장하고 있다. 특히 공유경제가 태동한 곳이라 할 수 있는 캘리포니아가 공유경제 규제에 관하여 다른 지역을 선도하고 있다. 캘리포니아는 2013년 세계 최초로 우버와 같은 승차공유 서비스를 Transportation Network Companies(TNC)라는 새로운 개념을 통해 포섭함으로써 규제를 시작하였으며,⁹⁴⁾ 에어비앤비에 대해서도 샌프란시스코시 차원에서 에어비앤비법을 2014. 10. 도입함으로써 숙박공유에 대한 규제 역시 앞장서고 있다. 제4장에서는 이와 같은 우리나라와 해외의 공유경제에 대한 대응 현황을 진입규제와 행위규제로 나누어 정리해본다.

제 1 절 우리나라의 공유경제에 대한 대응

I. 공유경제기본법안

먼저 국회 입법 여부를 살펴보면 아직까지 법률이 제정된 바는 없지만 2018. 3. 22. 김수민 의원 대표로 공유경제기본법안이 발의된 상태에 있다. 주요 내용은 다음과 같다.⁹⁵⁾

가. 이 법은 공유경제의 촉진을 통해 자원의 활용을 극대화하고 지역경제를 활성화하기 위한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 한다(안 제1조).

94) 신무경·정세진, “방 빌려주면 ‘관광진흥법 위반’... 에어비앤비, 한국에선 불법”, 동아일보 (2016. 05. 16), <http://news.donga.com/3/all/20160516/78110685/1>, 최종검색일 : 2019. 6. 6.

95) 공유경제기본법안(김수민 의원 대표 발의, 의안번호 12610, 발의연월일 2018. 3. 22.), pp.2~3.

나. “공유경제”를 정보통신기술을 활용하여 특정 서비스의 수요자가 해당 서비스를 창출하는 유희자산을 보유한 공급자에게 유희자산의 사용에 대한 대가를 지불하고 유희자산이 창출하는 서비스를 소비함으로써 사회적·경제적·환경적 가치를 창출하는 경제활동으로 정의함(안 제2조 제1호).

다. 국가는 공유경제 촉진을 위하여 필요한 제도와 여건을 조성하고 이를 위한 시책을 마련하고, 지방자치단체는 국가의 시책에 따라 관할 구역의 특성을 고려하여 공유경제를 촉진하기 위한 시책을 수립·시행하여야 함(안 제3조).

라. 기획재정부장관은 공유경제의 촉진을 위한 기본계획을 5년마다 수립하고, 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립·추진하여야 함(안 제5조).

마. 공유경제 정책에 관한 주요 사항을 심의하기 위하여 기획재정부에 공유경제정책심의위원회를 둔다(안 제6조).

바. 기획재정부장관은 정보통신기술을 활용하여 수요자와 공급자 간 유희자산 사용에 관한 거래를 중개하는 자를 중개사업자로 지정함(안 제7조).

사. 중개사업자는 유희자산에 관한 정보비대칭 해소, 공급자와 수요자의 개인정보 보호 등의 의무를 이행하여야 함(안 제8조).

아. 기획재정부장관은 각 업종별 공급자의 거래금액·거래빈도를 고려하여 공급자를 일시적공급자와 상시공급자로 구분함(안 제9조).

자. 기획재정부장관은 공유경제 관계 법령 소관 중앙행정기관의 장과 협의하여 일시적공급자에 대하여 공유경제 관련 규제가 완화되어 적용될 수 있도록 제도개선 방안을 마련하여야 함(안 제10조).

차. 기획재정부장관은 필요한 경우 중개사업자에게 이 법에 따른 의무를 이행하는데 필요한 지도 및 조언을 할 수 있음(안 제11조).

위에서 눈여겨 볼 사항으로는 공유경제를 정보통신기술을 활용하여 ‘사회적·경제적·환경적 가치’를 창출하는 경제활동으로 정의하여 경

제적 가치를 중심으로 하는 상업경제와의 차이를 표현하고 있다는 점, 상시공급자와 일시적공급자를 구분하며 비전문적 공급자(법안 명칭상으로는 ‘일시적공급자’)에 대한 규제 완화 방안을 마련할 것을 예정하여 비전문적 공급자에 대한 규제 정도를 달리하고자 한다는 점, 플랫폼 사업자(법안 명칭상으로는 ‘중개사업자’)에 대하여 지정제를 실시한다는 점, 플랫폼 사업자의 의무로 정보 비대칭 해소 조치 의무·공급자와 수요자 모두의 개인정보보호 의무·수요자의 불만처리 및 피해구제 절차 구비 의무·공급자별 거래금액 및 거래빈도 통계를 기획재정부장관에게 제출할 의무를 들고 있다는 점이 있다.

II. 지방자치단체의 공유경제 조례⁹⁶⁾

광역지방자치단체 조례로는 2019. 4.을 기준으로, 서울특별시, 인천광역시, 대구광역시, 광주광역시, 부산광역시에서 ‘공유촉진 조례’라는 이름으로, 대전광역시에서는 ‘공유활성화 지원 조례’라는 이름으로 조례를 제정한 상태이다. 기초자치단체 단위에서는 2019. 4.을 기준으로 서울특별시의 경우 강남구를 제외한 24개구에서 공유경제 관련 조례를 제정한 상태이며, 부산에서는 8개구⁹⁷⁾와 기장군이, 광주에서는 5개구가 모두 공유경제 관련 조례를 제정한 상태이다. 그 외에도 충주시, 아산시, 여주시, 구리시, 완주군, 시흥시, 전주시, 거창군, 성남시, 화성시, 안양시 등 여러 자치단체에서 공유경제 관련 조례를 제정한 상태에 있다. 이들 조례는 모두 공유(Sharing)의 촉진을 통해 자원의 활용을 극대화 하고 지역공동체를 회복하며 지역경제를 활성화한다는 것을 목적으로 하고 있다.⁹⁸⁾

96) 이하 지방자치단체 조례의 내용은 최현경·이동규, **공유경제 관련 산업 활성화를 위한 규제정립 방안 - 숙박공유업을 중심으로** (산업연구원, 2018. 8.); 자치법규정보시스템(<https://www.elis.go.kr>) 참조.

97) 동래구, 사상구, 사하구, 서구, 중구, 영도구, 남구, 북구, 해운대구

광역자치단체를 중심으로 그 조례의 내용을 간략히 살펴보면, 먼저 6개 단체 모두 플랫폼을 지정제로 운영하고 있다. 다만 공유경제기본법안과는 달리 공유경제의 주체로서 비영리적 성격을 지닌 ‘공유단체’와 영리적 성격을 지닌 ‘공유기업’을 나누어 규정하고 있는 점이 특기할 만하다. 또한 6개 단체 모두 공유경제에 대한 별도의 위원회인 공유촉진위원회를 도입하고 있다.⁹⁹⁾ 공유경제에 대한 지원의 경우, 6개 광역자치단체 모두 필요한 지원을 할 수 있음을 규정하고 있으며, 특히 서울, 부산, 인천, 광주, 대구의 경우에는 중소기업육성기금 지원대상이 될 수도 있음을 명시하고 있다. 공유촉진지원센터는 5개 광역시는 모두 설치를 정하고 있으나 서울특별시에서는 이를 별도로 정하고 있지 않다.

<표 2> 공유경제기본법안 및 광역자치단체 공유경제 조례 비교

	공유경제 기본법안	서울	부산	인천	대구	광주	대전
플랫폼 사업자 진입규제	지정제						
공유단체, 공유기업 구분	X	O	O	O	O	O	O
상시적/ 비상시적 공급자 구분	O	X	X	X	X	X	X
위원회 도입	O	O	O	O	O	O	O
위원 수	15명	15명	15명	15명	15명	15명	10명

98) 최현경·이동규, **공유경제 관련 산업 활성화를 위한 규제정립 방안 - 숙박 공유업을 중심으로** (산업연구원, 2018. 8.), pp.29~30.

99) 최대 위원수는 대전은 10명, 다른 광역자치단체에서는 15명으로 약간의 차이가 있다.

	이내	이내	이내	이내	이내	이내	이내
보조금 등 지원	X	O	O	O	O	O	O
지원센터 설치	X	X	O	O	O	O	O

기초자치단체의 경우도 대부분 광역자치단체와 유사한 규정들을 가지고 있다. 플랫폼 사업자에 대해 지정제를 실시하고 있으며, 공유경제 위원회의 도입을 예정하고 있다. 서울의 경우 22개구 모두 공유촉진위원회를 규정하고 있으며, 송파구, 서초구를 제외한 20개구가 보조금 등 지원을, 성동구가 지원센터 설치를 명시하고 있다.¹⁰⁰⁾ 부산의 경우에는 9개구 모두 공유경제 관련 위원회 설치, 보조금 등 지원을 정하고 있는데, 공유경제지원센터는 어느 곳도 정하고 있지 않다는 것이 다른 곳의 기초자치단체와 차이점이다.¹⁰¹⁾

Ⅲ. 우리나라의 대응 방향

정리하자면 현재 발의된 공유경제기본법안 및 지방자치단체의 각 조례들을 통해 알 수 있는 우리나라의 공유경제 규제의 대략적인 방향성은 다음과 같이 정리할 수 있다.

1. 공유경제의 정의

먼저 발의안은 공유경제를 ‘사회적·경제적·환경적 가치’를 창출하

100) 최현경·이동규, 공유경제 관련 산업 활성화를 위한 규제정립 방안 - 숙박공유업을 중심으로 (산업연구원, 2018. 8.) pp.29~30.

101) 최현경·이동규, 공유경제 관련 산업 활성화를 위한 규제정립 방안 - 숙박공유업을 중심으로 (산업연구원, 2018. 8.) pp.30~31.

는 경제활동으로 정의함으로써, 경제적 가치를 창출하는 기존의 상업경제와는 달리 사회적, 환경적 가치를 창출하는 경우도 포함하고 있다. 이에 따르면 영리성을 추구하지 않는 경우도 공유경제에 포함될 수 있어 공유경제의 본질적 요소를 잘 반영하고 있음을 알 수 있다. 지방자치단체들 또한 공유경제 관련 조례에서 영리성을 추구하는 공유기업과 영리성을 추구하지 않는 공유단체를 구분지어 규정함으로써 이러한 시각을 유지하고 있다.

2. 규제 주체

발의안은 지방자치단체에 세부적 규율을 위임하고 있는데, 공유경제를 각 관할 구역 및 지역 경제와 연계시켜 다루려는 것으로 보인다. 실제로 많은 지방자치단체들이 각자의 공유경제 관련 조례를 제정하여 공유경제 현상을 다루려 하고 있다.

주된 규제 주체로는 기획재정부장관을 들고, 공유경제정책심의위원회를 창설하여 기획재정부에 두려 하고 있다. 이에 따르면 발의안이 공유경제를 정의함에 있어, 정보통신기술을 사용한다는 점, 사회적, 환경적 가치도 창출한다는 점을 들고 있음에도 불구하고 한편으로는 공유경제를 여전히 일종의 ‘경제 현상’으로 보고 있는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 영리성 없이 사회적, 환경적 가치를 창출하는 경우도 마찬가지로 공유경제로서 규율대상이 됨을 예정하면서도 그에 대한 규제를 기획재정부 소관으로 두는 것이 타당한지는 의문이 든다. 한편 발의안은 공유경제정책심의위원회라는 새로운 위원회를 도입하고자 하고 있는데, 공유경제가 새로운 현상으로서 기존의 규제 방식이 적절치 못하다는 점, 공유경제가 이루어질 수 있는 영역이 매우 광범위하여 기존의 어느 특정 부서가 담당하기는 어렵다는 점을 고려한 것으로 생각된다.

3. 진입규제

플랫폼 사업자에 대한 진입규제로서는 지정제를 실시한다고 밝히고 있다. 그런데 문제는 지정이 다양한 의미를 가질 수 있다는 점에 있다. 현재 지정제는 인허가 또는 특허의 의미, 행정업무 부여의 의미, 지원·육성 대상 선정의 의미, 규제 대상 선정의 의미 등으로 다양하게 사용되는 용어이다. 법제처는 해석과 운영에 혼란을 줄 수 있으므로 지정제 대신에 보다 정확한 용어를 사용하는 것이 바람직할 것이라 권고하고 있는 바, 공유경제기본법안 역시 명확성의 원칙을 위하여 이를 받아들여 다른 용어를 사용함이 적절할 것이다.¹⁰²⁾ 공급자에 대한 진입규제는 별도로 정해진 바 없다.

4. 행위규제

플랫폼 사업자의 주된 의무로는, 정보 비대칭 해소, 개인정보보호, 수요자의 거래상 피해 보호, 거래내역 관련 정보 제출을 할 것을 들고 있다. 개인정보보호와 수요자의 거래상 피해 보호는 대부분의 소비자보호법에서 소비자 보호를 위하여 정하고 있는 규제와 유사하다. 여기에 추가적으로 공급자와 수요자간 정보 비대칭 해소를 플랫폼 사업자에게 요구하고, 거래내역의 조사 역시 공급자 개개인이 아닌 플랫폼 사업자에게 요구하고 있는 점이 공유경제의 P2P 경제라는 특성을 반영한 것으로 보인다.

공급자의 의무는 공유경제기본법안과 지방자치단체의 조례 모두 공통적으로 규정하지 않거나 매우 소수만 규정하고 있다. 위에서 대부분 플랫폼 사업자에 대한 규제만을 두고 있음이 확인 가능하다. 오히려 공

102) 법제처, **법령입안·심사기준** (법제처 법제지원총괄과, 2017. 12.), p.143.

유경제기본법안은 비전문적 공급자를 전문적 공급자와 구분하고 그에 대한 규제 완화를 위해 노력하여야 한다는 것만을 명시하고 있다. 이에 미루어 현재 우리나라의 공유경제 규제의 방향은 플랫폼 사업자를 주된 규제 대상으로 삼고자 하는 것으로 추정된다.

5. 소결

이처럼 우리나라에서는 공유경제의 특성을 반영하여 새로운 규제 방향을 제시하려는 시도를 하고 있다. 전문적 공급자와 비전문적 공급자의 구분, 비전문적 공급자에 대한 규제 완화, 플랫폼 사업자를 중심으로 한 규제 등의 시도들이 그들이다. 이와 같은 공유경제의 특성에 맞는 별도의 규제는 우리나라뿐만 아니라 다른 나라들에서도 볼 수 있는 움직임이다. 특히 캘리포니아는 수많은 공유경제 서비스가 시작된 곳으로, 그 규제 역시 선도하고 있기도 하다. 이러한 캘리포니아 주의 공유경제 규제는 다른 나라들의 공유경제 규제에도 참고 모델로 활용되고 있다. 이하에서는 승차공유와 숙박공유를 중심으로 캘리포니아 주의 공유경제 규제 현황을 살펴보고, 기타 다른 나라들의 규제 현황을 간략하게 확인해본다. 이를 통하여 현재 공유경제에 대한 세계적인 규제 흐름이 확인 가능할 것이다.

제 2 절 해외의 승차공유 규제 - 캘리포니아를 중심으로

I. 개요

우버와 같은 승차공유의 경우, 많은 국가들에서 법적 분쟁 상태에 놓여있다.¹⁰³⁾ 대략적으로 살펴보면, 유럽·아시아에서는 주로 불법으로 판단되고 있고, 캐나다, 브라질, 호주, 뉴질랜드, 남아프리카공화국 등 역시 마찬가지다. 반면 미국에서는 뉴욕, 오레곤 등 몇몇 주를 제외하면 상당수 주에서 서비스가 허용되고 있다.¹⁰⁴⁾ 특히 2013. 9. 가장 먼저 우버와 같은 승차공유 플랫폼을 ‘TNC(Transportation Network Companies)’로 정의함으로써 독립된 개념으로 발전시킨 캘리포니아의 경우, 주의 공사업위원회(PUC, PUBLIC UTILITIES COMMISSION)가 주체가 되어 우버의 합법화를 이끌고 있다.¹⁰⁵⁾ 아래 표는 캘리포니아의 승차공유 규제 방식을 간략하게 정리한 것으로, 이하에서 보다 구체적으로 그 내용을 살펴보도록 한다.

<표 3> 캘리포니아 승차공유 규제 개요¹⁰⁶⁾

	플랫폼 사업자	공급자
규제주체	· 공공사업위원회(PUC, PUBLIC UTILITIES COMMISSION)	· 플랫폼 사업자 · 공공사업위원회(PUC, PUBLIC UTILITIES COMMISSION)
진입규제	· TNC(Transportation Network Companies) 허가	· 운전면허 · 만 21세 이상

103) 우버에는 Uberpool, UberX, UberBlack, UberTaxi 등 다양한 유형의 서비스가 존재하는데, 아래에서는 Uberpool과 UberX와 같은 택시 면허 없는 공급자가 제공하는 서비스만을 우버로 지칭한다. Uberpool과 UberX는 전자는 소형차, 후자는 중형이상의 세단을 이용하여 서비스한다는 차이가 있다. 우버 홈페이지, <https://www.uber.com/us/ko/ride/>, 최종검색일 : 2019. 7. 5.

104) 손상영, **공유경제의 이론과 실제 그리고 정책적 대응** (정보통신정책연구원, 2015. 8.), p.15.

105) 강상욱·서영욱·이민호, **우버의 출현과 택시시장의 변화 - 시장의 교란자인가, 새로운 서비스 모델인가** (한국교통연구원, 2015. 4.), p.64.

106) DIVISION 2. REGULATION OF RELATED BUSINESSES BY THE PUBLIC UTILITIES COMMISSION, PUBLIC UTILITIES CODE, PUC of California.

	<ul style="list-style-type: none"> · 보험 가입 	<ul style="list-style-type: none"> · 1년 이상의 운전 경력 · 보험 가입
행위규제	<ul style="list-style-type: none"> · 공급자 범죄 경력 조회 등 진입 요건 충족 여부 확인 · 공급자 교육 프로그램 마련 · 공급자에게 관련 법규들에 대한 정보 제공 · 고객의 개인정보 유출 금지 · 공급자 정보 승객에게 제공 · 차량 안전 검사 	<ul style="list-style-type: none"> · 공급자 정보 승객에 제공 · 승차공유차량 표시 (trade dress) · 앱을 통한 호출에만 응답 · 차량점검을 위해 운행정보 플랫폼 사업자에 제출

II. 진입규제

1. 플랫폼 사업자

승차공유 플랫폼 사업자가 캘리포니아에서 사업을 영위하기 위해서는 1,000달러를 납부하고 PUC에서 허가(Permit)를 받아야 한다. 이 허가는 3년 후에 만료되며 만료 3개월 전까지 100달러를 납부하고 연장 신청을 하면 추가로 3년간 허가가 연장된다. 허가의 요건으로는 보험 가입의 의무가 있다.¹⁰⁷⁾ 이 허가의 대상이 되는 승차공유 사업은 스마트폰

107) 플랫폼 사업자는 허가를 받기 위한 신청서류를 제출할 때 보험에 가입 확인증을 첨부하여야 한다. 보험은 1, 2, 3단계(Period 1, 2, 3)로 나뉘어 적용되는데, 1단계는 앱은 활성화 되어있지만 공급자가 아직 승차 호출을 받지 않은 단계이며, 2단계는 공급자가 승차 호출까지만 받은 단계, 3단계는 승객을 태우고 운송 중인 단계를 말한다. 1단계에서는 승객의 사망 및 상해에 대하여는 인당 50,000달러 및 사고별 100,000달러 이상의 보험이, 물적 손해에 대해서는 30,000달러 이상의 보험이 필요하다. 2, 3단계에서는 인적·물적 손해

앱을 활용하고 공급자 개인 소유의 차량을 이용하는 경우로만 한정되며, 공급되는 차량은 플랫폼 사업자 소유여서는 안 된다. 다만 플랫폼에 소속된 공급자의 숫자에는 제한이 없다. 한편 결격사유로, 지난 7년간 음주 또는 약물의 영향 하 운전죄(driving under the influence of drugs or alcohol), 사기죄(fraud), 성범죄(sexual offenses), 중범죄를 범함에 있어 자동차를 사용(use of a motor vehicle to commit a felony), 절도 및 재산범죄(a crime involving property damage and/or theft), 폭행죄(acts of violence), 테러범죄(acts of terror)로 유죄판결을 받은 경우에는 승차 공유 사업을 할 수 없다.¹⁰⁸⁾

2. 공급자

공급자는 만 21세 이상이고 캘리포니아에서 유효한 운전면허가 있어야 한다. 또한 최소한 1년의 운전 경력이 있어야 한다. 택시면허와 같은 특별한 면허를 보유할 필요는 없다. 한편 공급자 역시 보험에 가입하여야 하며 플랫폼 사업자에게 공급자로 등록 시 보험 가입 확인서를 제출해야 한다. 이때 가입자의 본인에 대한 보험과 상업적 추가 보험(Commercial excess insurance) 모두가 있을 것이 요구된다. 결격사유는 다음과 같다. 위험운전(Reckless driving), 음주 또는 약물의 영향 하 운전(Driving under the influence), 사고 후 도주(Hit and run), 무면허 운전(Driving with a suspended or revoked license)으로 유죄 선고를 받은 자는 공급자가 될 수 없다. 또한 장비 문제, 과속, 베이비 시트 미사용 등의 기타 규정을 위반하여 벌점이 3점을 초과할 경우에도 공급자가 될 수 없다.¹⁰⁹⁾

에 대해 1,000,000달러 이상의 보험이 필요하다.

108) State of California public utilities commission, *Basic information for transportation network companies and applicants* (Instructions for TNC Application Form, 2015. 7. 6.), pp.2~3.

III. 행위규제

1. 플랫폼 사업자

행위규제로서 플랫폼 사업자의 의무로는 다음과 같은 것들이 있다. 플랫폼 사업자는 공급자들을 교육하기 위한 프로그램을 만들어야 하며, 공급자의 운전 기록을 공급자 등록 시에 받아 1년 이상의 운전 경력이 있는지 확인해야 한다. 그 후로도 1년마다 공급자의 운전 기록을 확인해야 한다. 한편 승객의 명시적 동의가 있거나, 법적 의무에 의한 것이거나, PUC가 접수된 불만 사항을 해결하기 위하여 비밀 보호조치를 하여 제출하도록 하는 경우 외에는 승객의 개인정보를 누설하여서는 안 된다. 공급자가 될 기사의 성(First name)과 사진, 이용될 차량 모델의 사진, 차량번호판의 사진을 승객이 확인할 수 있도록 공개할 의무도 있다. 그리고 플랫폼 사업자는 복수주 범죄경력 조회 시스템 또는 인증 받은 유사한 상업용 전국범죄경력데이터베이스와, 법무부 공식 홈페이지 성범죄자 리스트를 검색하여 공급자의 범죄경력을 사전에 조사하여야 한다. 이때 조사는 공급자의 이름만이 아니라 사회보장번호를 이용할 것이 요구된다. 만약 법무부 공식 홈페이지에 성범죄자로 등록되어 있거나, 형법 Section 667.5에 규정된 폭력적 중범죄를 범하였거나, 방화, 불법무기 제조·소지·유통, 금지된 생물학적작용제 소지 등의 범죄(Section 11413, 11418, 11418.5, or 11419 of California Penal code)를 저지른 자라면 플랫폼 사업자는 그 사람을 공급자로 받지 말아야 한다. 플랫폼 사업자는 공급자가 준수하여야 할 의무와 관련된 정보를 웹사이트와 플랫폼 앱을

109) State of California public utilities commission, *Basic information for transportation network companies and applicants* (Instructions for TNC Application Form, 2015. 7. 6.), p.4.

통해 제공해야 한다. 음주 등 약물의 영향 하에서 운전하는 경우 무조건적인 제재가 있을 것이라는 안내 및 약물의 영향이 의심되는 경우 승객이 신고할 수 있는 연락처 등이 그 예이다. 그리고 차량의 검사도 필수적으로 요구되는데, 플랫폼 사업자는 캘리포니아 자동차 수리 부서(California Bureau of Automotive Repair)에서 인정하는 제3자로부터 아래 19개 항목에 대하여 검사를 받아야 한다.¹¹⁰⁾

<표 4> 캘리포니아 승차공유업체의 차량 검사 항목¹¹¹⁾

1. Foot brakes (check stopping: at 20 mph, a vehicle must be capable of stopping within 25 ft)	11. Front seat adjustment mechanism
2. Emergency brakes (engine stall test)	12. Doors (open, close, lock)
3. Steering mechanism	13. Horn
4. Windshield	14. Speedometer
5. Rear window and other glass	15. Bumpers
6. Windshield wipers	16. Muffler and exhaust system
7. Headlights	17. Condition of tires, inc. tread depth
8. Tail lights	18. Interior and exterior rear view mirrors
9. Turn indicator lights	19. Safety belts for driver and passenger(s)
10. Brake lights	

여러 사람이 탑승하는 것은 불법이다. 이 외에도 장애인 역시 평등하게 승차공유서비스에 접근 가능하여야 하므로, 특히 캘리포니아 PUC는 휠체어 운송이 가능한 차량(WAV, wheelchair accessible

110) State of california public utilities commission, *Basic information for transportation network companies and applicants* (Instructions for TNC Application Form, 2015. 7. 6.), pp.2~5.

111) State of california public utilities commission, *Basic information for transportation network companies and applicants* (Instructions for TNC Application Form, 2015. 7. 6.), pp.2~5.

vehicles)의 도입을 위하여 적극적으로 노력할 것을 선언하고 있다.¹¹²⁾

2. 공급자

공급자는 자신에 대한 정보가 담긴 스티커를 운행 중 조수석 앞에 부착해두어야 하며, 해당 차량이 승차공유차량으로 사용되고 있다는 것을 50 feet 밖에서도 알아볼 수 있도록 차량에 표시(trade dress)를 하여야 한다. 영업 중이 아닌 경우를 포함하여 12개월마다 또는 운행거리가 5만 마일이 되는 날 중 더 앞선 날 차량점검을 받아야 하므로 운행 거리에 대한 정보를 자율적으로 플랫폼 사업자에게 제출해야 한다.¹¹³⁾ 한편 공급자는 앱에 의한 호출이 아닌 길거리 호출에는 응할 수 없고 반드시 미리 정해진(prearranged) 운송만을 할 수 있다. 이는 캘리포니아 승차공유와 택시를 구분하는 가장 큰 차이점에 해당한다.¹¹⁴⁾

IV. 규제주체

1. 플랫폼 사업자

112) DIVISION 2. REGULATION OF RELATED BUSINESSES BY THE PUBLIC UTILITIES COMMISSION, PUBLIC UTILITIES CODE, PUC of California.

113) 우버 공식홈페이지, CPUC and City Requiriements, <https://www.uber.com/ko-US/drive/inland-empire/resources/palm-springs-cpuc/>, 최종검색일 : 2019. 5. 6.

114) State of california public utilities commission, *Basic information for transportation network companies and applicants* (Instructions for TNC Application Form, 2015. 7. 6.), pp.2~5.

캘리포니아의 승차공유업체 규제 주체는 공공사업위원회(PUC)이다. 공공사업위원회가 규제의 주체가 되는 것은 시와 카운티가 규제 주체인 택시와 다른 점이다.¹¹⁵⁾

2. 공급자

한편 공급자에 대한 규제를 살펴보면, 공급자의 결격사유 및 보험 등록 여부 확인 등 진입규제의 측면과, 운행거리 정보 제출 등 행위 규제의 측면 양자 모두에서 플랫폼 사업자가 공급자를 관리하고 있음을 위에서 확인할 수 있다.¹¹⁶⁾ 즉 공급자는 PUC에서 직접 규제를 받기 보다는 주로 플랫폼 사업자를 통해 규제를 받고 있다.

V. 그 외 다른 나라의 대응

우버에 대한 기타 각국의 대응을 살펴보면, 미국에서는 캘리포니아를 비롯한 여러 주에서 우버를 합법화하는 추세에 있으며, 캘리포니아와 유사한 규제 하에 영업을 허용하고 있는 주로는 워싱턴 DC, 시카고 등이 있다.¹¹⁷⁾ 반면 금지하는 주도 상당수 존재하는데, 대표적인 주로 뉴욕이 있다. 콜택시와 동일하게 우버를 규제하고 있는 뉴욕에서는 택시리무진 위원회(Taxi and Limousine Commssion)에 의해 우버가 호출택시

115) State of california public utilities commission, *Basic information for transportation network companies and applicants* (Instructions for TNC Application Form, 2015. 7. 6.), pp.2~5.

116) State of california public utilities commission, *Basic information for transportation network companies and applicants* (Instructions for TNC Application Form, 2015. 7. 6.), pp.2~5.

117) 정희상, **우버 비즈니스 모델의 정책적 시사점** (한국경제연구원, 2016. 7.), p.4.

(App-based Black Car)로 분류되어 규제를 적용받고 있다.¹¹⁸⁾ 이에 더해 2018. 8.에는 미국 최초로 우버에 대하여 차량 대수를 중심으로 한 총량규제가 도입되었다.¹¹⁹⁾ 이로 인해 2019. 4. 1. 이후 뉴욕에서는 새로 우버기사로 등록하는 것이 불가능한 상태에 있다.¹²⁰⁾

유럽에서는 대부분의 국가가 우버를 금지하고 있다.¹²¹⁾ 이탈리아에서는 밀란 법원이 우버팝(UberPop) 서비스를 불공정 거래를 이유로 하여 퇴출하는 판결을 내렸다. 밀란 법원은 해당 서비스를 택시사업자들의 직접적인 경쟁상대로 간주하였다.¹²²⁾ 스페인에서는 마드리드 법원이 택시기사들과의 불공정 거래를 이유로 하여, 통신사업자들로 하여금 우버 앱에 대한 접근을 차단하도록 요구하였다.¹²³⁾ 독일 또한 우버가 운송업체의 일종에 불과하므로 운송업 관련 법규들을 모두 준수하여야 한다고 판단하였다.¹²⁴⁾ 벨기에 브뤼셀 법원 역시 우버가 면허가 없는 기사들을 사용하여 택시 서비스를 하는 것으로 보고 이를 금지하였다.¹²⁵⁾ 프랑스는 운송법(Transport code)을 개정함으로써 택시가 아닌 제3의 운송서비스(third-party transport services)가 실시간으로 차량의 사용 가능성

118) 강은아, “뉴욕시의 공유(Sharing)승차사업 정책변화”, **도로정책 Brief** (도로정책연구센터, 2018. 11.), pp.6~7.

119) 강은아, “뉴욕시의 공유(Sharing)승차사업 정책변화”, **도로정책 Brief** (도로정책연구센터, 2018. 11.), pp.6~7.

120) 우버 공식홈페이지, <https://www.uber.com/ko-US/drive/new-york/get-a-license/>, 최종검색일 : 2019. 5. 6.

121) 이하 유럽 각국의 규제 내용은 European commission, European agenda for the collaborative economy - Supporting analysis, COM(2016) 356 final (2016. 2. 6.), p.29 참고.

122) *Ordinanza nel procedimento cautelare iscritto al N.16612/2015, Tribunal e di Milano* (25 May 2015).

123) *Interim measures 707/2014, Juzgado de lo Mercantil, nº2 Madrid* (9 December 2014).

124) *Decision 3 Bs 175/14, Superior Administrative Court (Oberverwaltungsgericht) Hamburg* (24 September 2014); *VG 11 L 353.14 Berlin., Superior Administrative Court (Oberverwaltungsgericht) Berlin-Brandenburg* (10 April 2015).

125) *Radio Taxi Bruxellois v. Uber., Comm Bruxelles* (cess.) (23 sept. 2015).

과 위치 정보를 유저들에게 제공하는 것을 금지함으로써 사실상 우버 서비스를 불법으로 규정하였다.¹²⁶⁾ 네덜란드에서도 택시면허 있는 운전자들에 의한 우버 서비스(Uber X, Uber Black)은 영업이 가능하다는 판결을 내렸으나, 면허 없는 일반 운전자들에 의한 서비스인 우버팝(Uber Pop)은 금지되었다.¹²⁷⁾ 이러한 유럽 각국의 태도는 유럽사법재판소(CJEU, Court of Justice of the European Union)에 의하여 적법한 것으로 재차 확인되었다. CJEU는 바르셀로나 법원의 요청으로 우버의 성격에 관한 판단을 하였는데, 우버가 기존의 운송사업의 영역에 포함된다는 결론을 내렸던 것이다.¹²⁸⁾ CJEU에 의하면 우버는 단순한 중개 서비스만을 제공하는 것이 아니며 중개 서비스는 우버가 제공하는 운송 서비스 전체의 일부일 뿐이다. 따라서 우버는 정보사회서비스(information society service)라기 보다는 운송서비스의 일종으로 보아야 한다. 이와 같은 취지에서 CJEU는 EU 각 회원국이 우버를 운송업체로 간주하고 운송업체에 대한 규제를 이유로 들어 우버를 금지하는 것이 적법하다고 판시하였다.

VI. 결론

캘리포니아의 승차공유 서비스에 대한 규제는 다음과 같은 특징을 지닌다. 먼저 캘리포니아는 승차공유 서비스를 관리·감독하는 조직으로 공공사업위원회라는 별도의 규제주체를 도입하고 있다. 공공사업위원

126) Article L3120-2, paragraph III, French Conseil d'Etat (9 March 2016).

127) 김민주, “유럽에서 수난 겪는 공유 택시 ‘우버’”, 한국경제매거진 제1148호 (2017. 11. 29.), http://magazine.hankyung.com/apps/news?popup=0&nid=01&c1=1014&nkey=2017112701148000111&mode=sub_view, 최종검색일 : 2019. 4. 28.

128) *Judgment in Case C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi v Uber Systems, Spain SL. Court of Justice of the European Union, PRESS RELEASE No 136/17*, (Luxembourg, 20 December 2017).

회는 플랫폼 사업자와 공급자 모두를 규제하는 기관이지만, 공급자에 대한 규제는 많은 부분에서 플랫폼 사업자를 이행보조자로 활용하고 있다. 진입규제의 측면에서 보면, 공급자에 대해서는 특별한 진입규제 없이 보험 가입 여부, 운전 경력 여부, 결격사유로서 전과의 유무 등의 간단한 요건만을 요구하고 있다. 그리고 이들을 확인하는 주체는 플랫폼 사업자이다. 반면 플랫폼 사업자는 허가(Permit)의 대상으로서 공공사업위원회가 진입규제를 하고 있다. 행위규제로는, 먼저 공급자는 승차공유 차량임을 표시할 의무, 주기적으로 차량 점검을 해야 할 의무, 예약 호출에 대해서만 응해야 할 의무를 부담한다. 플랫폼 사업자는 위와 같은 공급자의 의무를 공급자에게 안내하고 준수여부를 확인할 의무, 공급자의 차량을 점검할 의무, 공급자 등록 시 결격사유를 확인할 의무 등을 지닌다. 이는 기존의 택시업계에 대한 규제 정도와 비교했을 때 상당히 완화된 수준의 규제에 해당한다.

캘리포니아 주는 이처럼 규제를 완화하는 한편 공유서비스의 특성을 반영한 규제 방식을 새로이 도입하기도 했다. 먼저 승차공유 공급자는 주로 플랫폼 사업자에 의하여 간접적으로 규제된다. 공급자를 직접적으로 관리·감독하는 것은 플랫폼 사업자로, 공급자의 진입, 행위 의무들을 대신 이행하거나 이행을 감독한다. 공급자들의 거래정보를 수집하여 행정기관에 제출할 의무를 지니기도 한다. 그리고 공급자로 하여금 예약 호출에만 응할 수 있도록 한 것도 상당히 독특한 특징인데, 기존 경쟁사업자와의 갈등을 감소시키고 ‘카풀’이라는 승차공유의 본질적 성격을 강조하기 위한 요소로 보인다.

정리하자면 캘리포니아의 승차공유 규제는 규제 완화, 플랫폼 사업자를 적극 활용한 자율규제의 도입, 예약 호출에만 응하도록 함으로써 승차공유의 활동 경계 설정으로 요약할 수 있다. 물론 승차공유의 경우 전면 금지된 지역도 상당히 많이 존재하는 것이 사실이다. 그러나 전면적 금지보다는 캘리포니아 주처럼 합법의 영역으로 끌어들이면서도 적절한 규제를 통하여 통제할 필요성이 있음을 고려한다면, 캘리포니아의 현행 규제는 우리나라에도 좋은 선례로서 기능할 수 있을 것이다.

제 4 절 해외의 숙박공유 규제 - 샌프란시스코를 중심으로

I. 개요

에어비엔비에 대해서는 우버와 달리 세계 곳곳에서 합법으로 인정하되 일수를 제한하거나 호스트가 거주하는 곳에 한정하여 공유(Sharing)를 인정하는 경향을 보이고 있다. 에어비엔비에 대해서도 사업의 시작점인 샌프란시스코가 가장 먼저 숙박공유를 합법화하고 지속적인 논의와 개정을 이어가고 있는데, 샌프란시스코는 2014. 10.에 자치조례인 San Francisco Administrative Code Chapter 41A: Residential unit conversion and demolition을 부분적으로 개정함으로써 일명 ‘에어비엔비법’이라 불리는 개정안을 통과시켜 단기숙박임대를 합법화한 바 있다.¹²⁹⁾ 이처럼 숙박공유에 대한 규제 또한 캘리포니아의 샌프란시스코시가 선도하고 있는 바, 이하에서 샌프란시스코의 에어비엔비의 규제를 중심으로 세계 각국의 대응을 살펴보도록 한다.

<표 5> 샌프란시스코 숙박공유 규제 개요¹³⁰⁾

	플랫폼 사업자	공급자
규제주체	· 단기숙박임대사무소	· 플랫폼 사업자

129) City and County of San Francisco Tails Ordinance No.218-14, File No. 140381.

130) 김민정·이화령·황순주, **공유경제에 대한 경제학적 분석:기대효과와 우려 요인 및 정책적 함의** (한국개발연구원, 2016. 11.), pp.289~294의 내용을 규제주체, 진입규제, 행위규제로 나누어 정리한 것임.

	(Short-Term Residential Rentals)	<ul style="list-style-type: none"> · 단기숙박임대사무소 (Short-Term Residential Rentals)
진입규제	<ul style="list-style-type: none"> · 특별한 진입규제 요건 없음 	<ul style="list-style-type: none"> · 단기숙박임대사무소에 호스트등록 - 해당 주거지의 영구거주자 <ul style="list-style-type: none"> - 사업자등록증 - 적법한 주거지 - 영구주거지 1개만 등록가능
행위규제	<ul style="list-style-type: none"> · 호스트에게 관련 규정 안내 · 호스트 사업등록 및 숙소의 단기숙박임대 등록 여부 확인 · 호스트의 의무 준수 확인 · 리스트 중 부적격한 호스트의 숙소 제거 등 관리 · 단기숙박임대사무소에 정보제공 	<ul style="list-style-type: none"> · 거래량연동규제 - 호스트가 함께 머무르는 경우 무제한 - 함께 머무르지 않는 경우 90일 · 단기숙박임대사무소에 정보제공 - 분기별 거주지 사용용도 보고 · 수요자에 정보제공 - 리스트 업로드시 사업자등록번호 명시 및 보고 · 책임보험 가입 의무 - 연 50만 달러

II. 진입규제

1. 플랫폼 사업자

San Francisco's Short-Term Rental Ordinance(Administrative Code Chapter 41A)는 플랫폼 사업자에 대하여는 몇몇 행위규제만을 정하고 있을 뿐 특별한 진입규제를 정하고 있지 않다.

2. 공급자

숙박공유를 하고자 하는 주거지의 영구 거주자일 것이 요구된다. 영구 거주자(Permanent Resident)가 되기 위해서는 해당 거주지에서 최소한 275일 이상 있어야 한다. 만약 해당 거주지의 새로운 거주자라면 적어도 연속 60일 이상 그 곳에서 거주할 것이 요구된다. 이에 따라 공급자가 보유한 집이 여러 군데라 하더라도 오직 공급자가 거주하는 한 군데만을 단기 숙박을 위해 제공할 수 있다. 영구 거주자인 경우에 한하여 샌프란시스코의 재무 및 세무국(San Francisco Office of the Treasurer & Tax Collector)에서 해당 주거지에 대하여 사업 등록증(Business registration certificate)을 받아야 하며,¹³¹⁾ 이어 단기숙박임대 사무소에서도 증명서(Certificate)를 받아야 된다. 이 증명서는 2년간 유효하다.¹³²⁾ 다만 에어비앤비의 경우 샌프란시스코시와의 협약을 통해 공급자의 등록업무를 대행할 수 있는 권한을 얻었다.¹³³⁾

131) 단기숙박업이 공급자의 유일한 사업이며, 피고용인 부존재하고, 4개 주거단위 미만 구조의 단일주거구조물, 단일 협동조합주택, 단일 상주아파트일 것이 요구된다. 김민정·이화령·황순주, **공유경제에 대한 경제학적 분석:기대효과와 우려요인 및 정책적 함의** (한국개발연구원, 2016. 11.), pp.289~294.

132) San Francisco office of short-term rentals, "About Short-term Rentals", <https://shorttermrentals.sfgov.org/about>, 최종검색일 : 2019. 6. 9.

133) 에어비앤비 공식 홈페이지, <https://www.airbnb.co.kr/help/article/1849/san-francisco-s-registration-process--frequently-asked-questions>, 최종검색일 : 2019. 6. 11.

Ⅲ. 행위규제

1. 플랫폼 사업자

기존에 샌프란시스코의 숙박공유 규제는 호스트의 자율적 보고에 의존하는 방식으로 도입되었는데, 그 결과 규제가 효과가 없다는 비판을 받게 되었다. 이에 2015. 7. 2차 개정¹³⁴⁾이, 2016. 6. 3차 개정¹³⁵⁾을 필두로 관련 규정이 차례로 도입됨으로써 플랫폼 사업자에게도 갖가지 의무가 부여되기 시작했다. 먼저 플랫폼 사업자는 호스트에게 영구거주지, 단기숙박임대업자 등록, 세금 등 호스트가 알아야 할 정보를 플랫폼 서비스를 통하여 제공해야 한다. 어떤 숙소가 숙박에 제공될 때 그 숙소가 단기숙박임대용으로 등록되었는지 여부를 확인해야 한다. 이에 따라 플랫폼 사업자는 리스트에 등록된 공급자가 유효한 등록번호가 없거나, 유효기간이 만료되었거나, 등록 신청이 거부되었거나 등록이 취소된자인 경우, 해당 등록자에게 서비스를 제공해서는 안 된다.¹³⁶⁾ 호스트가 단기숙박임대업자로 등록했는지 여부 또한 계약에 따라 호스트에게 대금이 지불되기 전에 확인하여야 한다. 한편 플랫폼 사업자는 각 호스트의 3년간의 거래 정보 등을 보유하여야 하는데 단기숙박임대사무소는 이 정보를 행정소환(administrative subpoena)하여 확인할 수 있다.¹³⁷⁾ 뿐만 아

134) City and County of San Francisco Tails Ordinance No.130-15, File No. 150363.

135) City and County of San Francisco Tails Ordinance No.104-16, File No. 160423.

136) San Francisco office of short-term rentals, "Short-term rental guidelines", https://shorttermrentals.sfgov.org/sites/default/files/OSTR_Admin_Guidelines_for_Platforms.pdf, 최종검색일 : 2019. 6. 11.

137) 김민정·이화령·황순주, **공유경제에 대한 경제학적 분석:기대효과와 우려 요인 및 정책적 함의** (한국개발연구원, 2016. 11.), pp.262~263.

나라 플랫폼 사업자는 매월 호스트들이 합법적으로 영업을 하고 있는지를 확인하기 위해 합당한 주의를 기울였다는 내용의 선서 진술서 (affidavit)를 단기숙박임대사무소에 제출해야 한다. 이에 더해 플랫폼의 리스트는 매월 1회 단기숙박임대사무소로부터 모니터링 된다. 이들을 위반하는 경우 플랫폼 사업자에게도 형사처벌 등 제재가 부과될 수도 있다.¹³⁸⁾

2. 공급자

본인이 해당 거주지에 함께 머무르는 경우에는 무제한으로, 없는 경우에는 연 최대 90일 이내를 한계로 거주지 중 한 곳을 임대할 수 있 되, 연속적으로 한 사람에게 임대할 수 있는 일수는 30일로 제한된다.¹³⁹⁾ 이는 단기숙박이라는 특징을 유지하기 위한 것으로 보인다. 해당 숙소는 반드시 사람이 살고 있는 주거지역여야만 한다.¹⁴⁰⁾ 또한 호텔과 동일하게 14%의 단기 숙박세를 부과하고 있으며 50만 달러의 책임보험에 가입할 것이 요구된다.¹⁴¹⁾ 단, 플랫폼 사이트에서 이미 유사한 책임보험을 제공하고 있다면 호스트는 책임보험에 가입하지 않아도 된다. 단기숙박임대 사무소에서 받은 증명서의 증명번호를 플랫폼 사업자의 사이트에 게시해야 할 의무도 있다. 그 외에 건축허가를 받지 않은 부분을 임대해서도 안 되며 동시에 최대 5인까지만 숙박 제공이 가능하다. 이들의 준수 여부는 플랫폼 사업자에 의하여 확인된다.¹⁴²⁾ 한편 위의 2, 3차 개정 결과,

138) San Francisco office of short-term rentals, "About Short-term Rentals", <https://shorttermrentals.sfgov.org/about>, 최종검색일 : 2019. 6. 9.

139) San Francisco office of short-term rentals, "Become a Certified Host", <https://shorttermrentals.sfgov.org/about>, 최종검색일 : 2019. 6. 9.

140) 이는 세입자가 내쫓기는 것을 방지하기 위함이다. 이수일·김민정·이화령·조윤정·황순주·기경식·이지혜·장세연, **공유경제 관련 제도개선방안 연구**(기획재정부 용역과제, 2015), p.78. 참조.

141) 김민정·이화령·황순주, **공유경제에 대한 경제학적 분석:기대효과와 우려요인 및 정책적 함의** (한국개발연구원, 2016. 11.), p.258.

호스트 역시 거주지 사용 용도를 기존에 연 1회만 보고하면 되었던 것을 분기별로 보고해야 하는 의무를 추가로 지게 되었다.¹⁴³⁾

IV. 규제주체

1. 플랫폼 사업자

샌프란시스코의 숙박공유 플랫폼 사업자는 단기숙박임대사무소의 규제를 받는다. 플랫폼 사업자는 직접 무언가를 수행해야하는 의무보다는 공급자인 호스트에 대한 규제를 관리·감독하는 의무를 주로 수행하는데, 이러한 관리·감독의 결과를 단기숙박임대사무소에 제공할 의무 등을 수행한다.¹⁴⁴⁾

2. 공급자

공급자 또한 단기숙박임대사무소의 규제 대상이 되지만, 위의 진입규제 및 행위규제를 보면 상당수의 의무들을 플랫폼 사업자가 관리·감독하고 있는 것을 확인할 수 있다. 즉 플랫폼 사업자가 규제 주체로서 역할하고 있는 모습이 승차공유에서와 마찬가지로 확인 가능하다.¹⁴⁵⁾

V. 그 외 다른 나라의 대응

142) San Francisco office of short-term rentals, "Become a Certified Host", <https://shorttermrentals.sfgov.org/about>, 최종검색일 : 2019. 6. 9.

143) 김민정·이화령·황순주, **공유경제에 대한 경제학적 분석:기대효과와 우려 요인 및 정책적 함의** (한국개발연구원, 2016. 11.), pp.260~261.

144) 김민정·이화령·황순주, **공유경제에 대한 경제학적 분석:기대효과와 우려 요인 및 정책적 함의** (한국개발연구원, 2016. 11.), pp.262~263.

145) 김민정·이화령·황순주, **공유경제에 대한 경제학적 분석:기대효과와 우려 요인 및 정책적 함의** (한국개발연구원, 2016. 11.), pp.262~263.

숙박공유 규제의 구체적인 조건에는 약간의 차이가 있으나 많은 국가들이 샌프란시스코와 비슷한 접근방식을 택하고 있다. 대부분 숙박 제공 일수에 따른 거래량연동규제 및 실거주 여부에 따른 별도 규제를 적용하고 있으며, 이에 따라 등록 또는 허가 등 진입규제의 대상 여부를 나누고 있기도 하다. 하나씩 살펴보자면 먼저 미국 산타모니카의 경우 30일 이하로 임대하는 경우를 단기숙박임대로 보고 있으며, 호스트가 해당 장소에 실제로 거주하는 경우에만 허가 하에 임대를 허용하고 있다. 대신 연간 임대일수 제한은 존재하지 않는다.¹⁴⁶⁾ 뉴욕의 경우 호스트가 실거주하지 않는 경우에는 Class A 거주지를¹⁴⁷⁾ 30일 미만의 단기숙박임대에 제공하는 것을 금지하고 있다.¹⁴⁸⁾

우버와는 달리 숙박공유는 유럽에서도 유사한 방식으로 허용되고 있다. 프랑스 파리에서는 연간 120일을 한도로 호스트가 실제 거주하는 경우에는 허가 없이, 호스트가 해당 숙박 장소에 거주하지 않는 경우에는 허가 하에 숙박공유를 인정하고 있다. 영국은 프랑스에 비하여 더 완화되어 있는데, 먼저 호스트의 실제 거주 여부는 묻지 않는다. 또한 연간 90일을 초과하여 숙박공유 서비스를 제공하는 경우라면 허가가 필요하지만 그 이하인 경우에는 허가 없이 숙소를 제공할 수 있다. 단, 이때 단기임대는 최대 8일까지의 임대를 말한다. 네덜란드 암스테르담은 독특하게 단기 임대의 방식을 Vacation on rental, B&B, Short stay의 3가지로 나누어 규제하고 있다. Vacation on rental은 공급 장소의 소유자가

146) 김민정·이화령·황순주, **공유경제에 대한 경제학적 분석:기대효과와 우려 요인 및 정책적 함의** (한국개발연구원, 2016. 11.), p.296.

147) 영구 거주를 목적으로 제공되는 거주지를 말한다. tenements, flat houses, maisonette apartments, apartment houses, apartment hotels, bachelor apartments, studio apartments, duplex apartments, kitchenette apartments, garden-type maisonette dwelling projects 등이 이에 포함된다. §4. Definitions 8. (a), NEW YORK STATE MULTIPLE DWELLING LAW.

148) 에어비앤비 홈페이지, <https://www.airbnb.co.kr/help/article/868/new-york-ny>, 최종검색일 : 2019. 6. 24.

연간 60일을 한도로 임대할 수 있는 방식으로 공급자는 허가나 실제 거주 요건을 만족할 필요가 없다. B&B는 연간 공급 가능 일수 제한은 없으나 해당 장소의 주요 거주자만이 등록을 한 후 임대가 가능하다. Short stay는 연간 180일을 한도로 허가 하에 공급이 가능하다. 호스트의 주거 여부는 묻지 않는다. 함부르크에서는 공급자가 실거주자인 경우와 그렇지 않은 경우를 나누어, 실거주자라면 허가가 필요 없으며, 연간 임대가능 일수는 180일로 제한하고 있다.¹⁴⁹⁾

VI. 결론

샌프란시스코 시의 숙박공유 규제 특징은 다음과 같다. 규제주체부터 보면, 단기숙박임대사무소가 규제 주체가 되어 플랫폼 사업자와 공급자를 규제한다. 다만 공급자를 직접적으로 규제하는 것은 승차공유와 유사하게 플랫폼 사업자가 주로 담당하고 있다. 진입규제에 있어서는 공급자는 단기숙박임대사무소의 허가를 받아야 하는 반면 플랫폼 사업자는 특별한 진입규제를 받지 않는다. 이마저도 공급자의 허가 신청을 플랫폼 사업자가 대신 할 수 있다는 협약을 통해 공급자의 진입규제를 사실상 더 완화하고 있다. 행위규제를 보면 실거주 조건과 거래 일수 제한을 통한 거래량연동규제를 이용하는 것이 특징이다. 이를 통하여 기존의 사업자들에 대한 침해를 최소화 하는 동시에 수요자의 안전을 위한 최소한의 규제를 공급자들에게 부여하고 있다. 비전문적 공급자에 의한 유희자산의 활용이라는 공유경제의 특징을 살리는 규제 방안에 해당한다 할 것이다. 또한 승차공유와 유사하게 플랫폼 사업자가 공급자의 의무 수행 여부를 관리·감독하도록 함으로써, 자율규제를 활용하고 있기도 하다.

정리하면 샌프란시스코 시의 숙박공유 규제는 실거주지 구분을

149) 김민정·이화령·황순주, **공유경제에 대한 경제학적 분석:기대효과와 우려 요인 및 정책적 함의** (한국개발연구원, 2016. 11.), pp.297~301.

통한 공유경제 인정 범위 설정, 자율규제의 활용, 거래량연동규제를 통한 비전문적 공급자에 대한 규제 완화를 중심으로 하고 있다. 이러한 규제 방식은 임대 가능 일수, 허가 및 실거주 요건 필요 여부에서 약간의 차이를 보일 뿐 미국의 기타 주와 유럽의 주요 도시에서도 유사하게 적용되고 있다. 이러한 숙박공유의 규제 요소들은 앞서 살펴본 캘리포니아 주 승차공유 규제의 핵심 요소들과 거의 흡사하다. 정리하자면 공유경제의 규제는 공통적으로 비전문적 공급자들을 고려하여 규제를 완화하되, 규제가 완화되는 영역이 어디까지인지 그 경계를 명확히 설정해준 후, 플랫폼 사업자를 통한 자율규제를 활용하여 규제하는 방식이 이용되고 있다고 할 수 있다.

제 5 장 공유경제 규제 방향

제4장에서 확인한 바와 같이 현재 승차공유 및 숙박공유를 중심으로 한 공유경제 규제는 ① 공유경제와 기존 사업 사이의 경계 지정, ② 플랫폼사업자를 활용한 자율규제, ③ 거래량연동규제를 통한 비전문적 공급자에 대한 규제의 완화를 주요 특징으로 하고 있다. 우리나라에서도 현재 발의되어 있는 공유경제기본법안의 방향성을 보면 위와 유사한 내용을 가지고 있음을 확인 가능하다. 공유경제기본법안은 각 업종별 공급자의 거래금액·거래빈도를 고려하여 공급자를 일시적공급자와 상시공급자로 구분하고, 플랫폼 사업자의 주된 의무로 정보 비대칭 해소, 개인정보보호, 수요자의 거래상 피해 보호, 거래내역 관련 정보 제출을 규정함으로써 주된 규제대상으로 삼고 있으며, 일시적공급자에 대한 규제를 완화하고 있다. 제5장에서는 이와 같은 대응 방향을 참고하여 공유경제 규제의 방향을 검토해본다.

제 1 절 공유경제 개념 확정

I. 거래유형에 따른 공유경제 구분¹⁵⁰⁾

공유경제는 기본적으로 ‘유희자산’을 공유(Sharing)할 것을 전제로 하며, 공급자와 수요자가 플랫폼 사업자의 온라인 플랫폼 중개를 통해 연결된다는 것을 바탕으로 두고 있다. 이러한 공유경제의 정의에 따르면 플랫폼 사업자가 직접 수요자와 거래하는 구조의 사업은 공유경제에 해당한다고 보기 어려운 측면이 있다. 사업자가 직접 공급을 하는 경우는 이미 ‘유희 자원’을 활용한다고 볼 수 없기 때문이다. 유희 자원은 특정인에 의하여 소유되고 있지만, 현재 그 소유자가 사용하지 않고 있는 자원을 말한다. 그런데 플랫폼 사업자가 대여 서비스에 이용하고자 자원을 확보한 후 이를 대여하는 경우라면, 그 자원은 이미 대여 목적으로 사용되기 위한 것이지 유희상태에 있는 자원이 아니다.

그러므로 유희자원을 가진 공급자를 그 자원을 필요로 하는 수

150) 본래 전자상거래법에서 이를 위한 구별 개념으로 통신판매업자와 통신판매중개자를 나누어 규정하고 있으며, 양자의 구별 기준은 공정거래위원회가 “사업자가 소비자에게 자신은 중개자에 불과하며 법적책임이나 거래 상대방은 통신판매중개의뢰자임을 고지하였는지 여부 및 수익의 회계처리 방법 등을 종합하여 고려한다.”고 제시한 바 있다. 그러나 이에 대해서는 사업자의 주관적 의사에 따라 마음대로 양자를 오갈 수 있어 부적절하다는 비판이 상당하다. 강정화·윤주희·정지연, **통신판매중개행위 실태 및 소비자보호방안 연구** (한국소비자연맹, 2005. 12.), p.27; 이에 대한 대안으로 통신판매중개자를 ‘거래관여형 중개자’와 ‘정보제공형 중개자’로 세부 분류하여 거래관여형 중개자에 대해서 책임을 강화해야 한다는 주장이 제기되기도 한다. 이충훈·이성훈, “「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」상 통신판매중개자의 법적 책임”, **홍익법학** 제15권 제3호 (홍익대학교 법학연구소, 2014. 9.), pp.223~224; 이렇듯 현존 법률에 대해서는 비판들이 가해지고 있는 상황이므로 이하에서는 현행법상 통신판매업자와 통신판매중개자 개념 대신 실질적인 플랫폼 사업자의 개입정도에 따라 직접 거래와 간접 거래로 구별하도록 한다.

요자에게 소개해준다는 공유경제의 기본적 성격을 고려하여, 직접 자원을 소유하고 이를 대여하는 플랫폼 사업자는 공유경제의 경계 밖에 있도록 하여야 한다. 앞서 살펴본 쏘카의 예처럼 플랫폼 사업자가 특정 자원을 이미 대여를 목적으로 구비하고 있는 경우라면 이는 기존의 렌트카 사업과 동일한 사업일 뿐이다. 공유경제의 경계 안으로 들어오는 거래 유형은 간접적 거래 유형만으로, 플랫폼 사업자의 역할은 유희자원을 소유한 공급자와 수요자를 서로 연결하는 역할에서 멈추어야 한다.

<표 6> 거래 유형에 따른 공유경제 해당 여부

거래 유형	
직접 거래	간접거래
기존 규제 적용	‘공유경제’로서 규제 개선 대상

정리하자면 공유경제의 정의와 그 안에서의 플랫폼 사업자의 역할에 비추어봤을 때, 플랫폼 사업자가 P2P 거래에서 ‘2’ 역할을 함으로써 간접적 거래 유형을 가지는 경우에는 ‘진정’ 공유경제로서 규제 개선의 대상이 됨이 타당하다. 그러나 플랫폼 사업자가 직접적으로 거래를 하는 ‘부진정’ 공유경제라면 이는 기존의 사업과 다를 바 없으므로 규제 개선의 필요성이 있다고 보기 어렵다.

II. 거래 유형 구별 기준

그렇다면 이어서 문제가 되는 것은 직접 거래와 간접 거래 양자를 어떻게 구별할 것인가 하는 것이다. 이는 결국 수요자와 계약을 직접 맺는 자가 누구인지의 문제이므로, 계약의 당사자 확정 문제의 해당한다. 계약의 당사자 판단에 관하여, 대법원은 “행위자와 상대방의 의사가 일치한 경우에는 그 일치한 의사대로 행위자 또는 명의인을 계약의 당사

자로 확정해야 하고, 행위자와 상대방의 의사가 일치하지 않는 경우에는 그 계약의 성질·내용·목적·체결 경위 등 계약 체결 전후의 구체적인 제반 사정을 토대로 상대방이 합리적인 사람이라면 행위자와 명의자 중 누구를 계약 당사자로 이해할 것인가에 의하여 당사자를 결정하여야 한다.”고 판시한 바 있다.¹⁵¹⁾ 공유경제의 경우에 이를 대입해보면, 먼저 플랫폼 사업자와 수요자 모두가 플랫폼 사업자를 계약 당사자로 하려는 의사라면 이 때 해당 플랫폼 사업은 직접 거래 유형의 서비스에, 반대로 양자 모두가 공급자를 계약 당사자로 하려는 의사를 가진다면 이때의 플랫폼 사업은 간접 거래 유형의 서비스에 해당하게 될 것이다. 예컨대 에어비앤비의 경우, 수요자는 해당 숙소를 제공하는 것이 에어비앤비 회사가 아니라 그 거주지의 소유주임을 잘 알고 있으며 그와 거래를 한다고 생각한다. 따라서 에어비앤비는 간접적 거래 유형에 해당하여 공유경제의 범주 내에 포함된다.

만약 플랫폼 사업자와 수요자의 의사가 일치하지 않는 경우라면 결국 계약의 성질·내용·목적·체결 경위 등 제반 사정을 토대로 합리적으로 계약 당사자를 결정할 필요가 있다. 일반적으로 플랫폼 사업자는 책임 회피를 위하여 자신은 중개만 할 뿐이지 거래 당사자는 공급자와 수요자라는 주장을 펼치고자 하는 이해관계를 가진다. 따라서 문제가 되는 경우는 수요자는 플랫폼 사업자와 거래하고자 하는 의사였음에도 플랫폼 사업자는 그렇지 않다고 주장하는 경우이다. 이러한 경우의 당사자 확정을 위하여, 유럽연합 집행위원회(EC)에서는 ① 거래목적 자원의 소유권이 누구에게 있는지, ② 그 대가의 가격을 결정하는 권한은 누구에게 있는지, ③ 그 외의 기타 핵심적 계약조항 설정 권한은 누구에게 있는지 여부를 기준으로 플랫폼 사업자의 성격을 판단할 것을 제안하고 있다.¹⁵²⁾ 공급자는 유희 자원의 소유 및 직접적 거래를 담당하고 플랫폼

151) 대법원 2007. 9. 6. 선고 2007다31990 판결.

152) 이병준, “새로운 유통방식으로서의 공유경제(sharing economy)와 그 법적 규제방식에 관한 연구”, **유통법연구** 제4권 제2호 (한국유통법학회, 2017), p.63.

사업자는 이러한 공급자를 수요자에게 주선하는 것이 공유경제의 3자간 거래구조의 핵심적 요소임을 고려한다면, 위와 같은 EC의 제안은 당사자 확정을 위한 제반사정의 구체적 내용으로 공유경제에 적합한 기준으로 판단된다. 즉 플랫폼 사업자가 거래 당사자가 되려는 의사가 아니었다고 하더라도 수요자가 그를 거래 당사자로 인식하는 경우라면, 자원의 소유권, 대가의 가격 결정 권한 및 기타 핵심적 계약조항 설정 권한을 종합적으로 고려하여 해당 플랫폼의 거래 유형을 판단해야 할 것이다.

제 2 절 신속처리 · 실증 규제특례 · 임시허가 제도 활용

I. 공유경제의 사업영역별 규제 방식 차이

공유경제 사업영역이 다양하다는 것은 곧 각 영역별 특성을 반영한 규제가 필요함을 의미한다. 영업규제는 목적에 따라서는 크게 경제적 목적과 비경제적 목적 영업규제로 나눌 수 있으며, 전자로는 과도한 경쟁 완화·영업법상 위해 방지 및 제거·경제성장 및 발전이, 후자로는 기술상 위해의 방지 및 제거·환경보호·형평 등이 꼽힌다.¹⁵³⁾ 진입규제와 가격규제, 보조금 지급, 중소기업 지원 등의 제도가 경제적 목적 규제의 대표적인 유형들이며, 비경제적 목적 규제로는 소비자 보호, 근로자 보호, 환경규제, 식품위생관리나 위험물의 취급·관리 등의 제도를 들 수 있다.¹⁵⁴⁾ 규제의 수단에 따라서는 권력적 규제와 비권력적 규제로 분류될 수도 있다. 권력적 규제는 사인의 경제활동을 제한하는 법규를 제정하는 입법적 규제와 법규를 바탕으로 하여 행정주체가 행정처분의 형태로 사

153) 이원우, **경제규제법론** (법문사, 2010), p.47.

154) 신현운, **경제법** (법문사, 2014), pp.42~46.

인의 경제활동을 제한하는 행정적 규제가 있다. 권력적 규제는 강제성이 있기 때문에 사인의 경제활동은 이에 기속되며, 위반시에는 행정·형사 제재가 뒤따를 수 있다. 반면 비권력적 규제는 행정의 사인에 대한 일종의 방향잡기(Steering)로서, 강제성 없이 사인의 행위를 유도하는 방식으로 이루어진다. 경제적 지원이나 행정지도, 권고, 조언 등이 그 예에 해당한다.¹⁵⁵⁾

이와 같이 영업규제에는 다양한 방식의 규제가 있고, 산업의 특성별로 서로 다른 규제가 적절하게 활용된다. 예컨대 해당 산업이 과도한 공급이 우려되는 산업이라면 이를 방지하기 위한 면허 제도가, 하천 환경에 악영향을 미칠 수 있는 산업이라면 오수 배출 규제가 적절한 수단으로 작용할 수 있다. 그런데 공유경제의 경우에는 ‘공유경제’라는 하나의 산업으로 묶일 수도 있지만 영역별로 서로 다른 특성을 지니므로 서로 다른 시장에 진출한 공유경제 사업에 대한 규제 역시 제각기 다른 규제방식이 활용될 필요가 있다. 숙박공유와 승차공유를 살펴본다면 숙박 영역에서는 위생과 청결이 주로 규제되어야 하지만, 운송 영역에서는 교통사고의 예방 및 공급량 조절이 주로 규제되어야 한다.

이로 인해 공유경제 사업에 대해서는 사전에 일괄적으로 규제를 정해놓을 수 없다는 문제가 발생한다. 일괄적으로 규제를 준비해둔다면 특정 사업 영역에 불필요한 규제들이 과하게 적용되거나 필요한 규제가 도입되지 않을 수 있기 때문이다. 그러므로 공유경제 규제에는 사업영역별로 어떠한 규제를 사용할 것인지 여부에 관하여 행정기관이 검토할 수 있는 기회가 필요하다. 이때 신속처리·실증 규제특례·임시허가 제도를 사용하는 것이 적절한 수단이 될 수 있다.

Ⅱ. 신속처리·실증 규제특례·임시허가 제도를 통한 규제 방식 조정

155) 신현운, **경제법** (법문사, 2014), pp.42~46.

최근 공유경제를 비롯한 기술적 혁신이 규제 장벽에 막혀서는 안 된다는 주장들이 힘을 얻으면서 우리나라에도 신속처리 제도, 임시허가 제도, 실증 규제특례 제도가 도입되었다. 신속처리와 임시허가제도가 먼저 도입되었으며, 2019년 상반기에 실증 규제특례가 정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법(이하 ‘정보통신융합법’이라 한다.), 산업융합 촉진법(이하 ‘산업융합법’이라 한다.), 금융혁신지원 특별법(이하 ‘금융혁신법’이라 한다.), 규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법(이하 ‘규제특구법’이라 한다.)의 4개법에 도입된 바 있다. 신속처리 제도는 실증, 테스트를 하고 싶으나 규제 여부가 모호한 경우 허가 필요 여부·규제 존재 여부를 신속하게 확인해주기 위하여 도입되었고, 소위 규제 샌드박스로 불리는 실증 규제특례는 마찬가지로 실증, 테스트를 하고 싶으나 법령 공백·법령 적용 부적합·법령에 의한 해당 혁신 금지가 있는 경우를 위해 도입되었다. 임시허가제도는 시장출시를 하려 하나 법령 공백이 있거나 법령 적용이 부적합한 경우를 위해 도입되었다. 앞의 두 제도는 구역·기간·규모 등을 제한하여 테스트를 하기 위해 이용되며, 임시허가제도는 제한 없이 시장에 출시하는 경우에 적용된다.¹⁵⁶⁾ 이들 중 신속처리 제도는 엄밀히 말하자면 특정 사업에 대한 규제 적용 여부를 확인해주는 제도일 뿐이므로 진입규제에 대해서는 실증 규제특례와 임시허가 제도가 보다 밀접한 관계에 있다.

이들은 규제지체(Regulatory time lag)로 인하여 신기술의 도입이 저해되는 경우, 입법자가 행정기관에게 잠정적 판단 권한을 위임함으로써 진입규제를 유연하게 적용할 수 있도록 하는 제도들이다. 가행정행위 또는 사전결정과 유사하지만 별도의 본허가가 추후 입법을 통해 도입되어야 한다는 점에서 차이를 가지며, 그보다는 실험규정에 가까운 것으로 이해된다.¹⁵⁷⁾¹⁵⁸⁾ 일정 기간 동안의 실험으로 얻어진 정보를 바탕으로

156) 과학기술정보통신부, **ICT 규제샌드박스 운영안내** (2019. 3. 6.), p.2.

157) 김태오, “기술발전과 규율공백, 그리고 행정법의 대응에 대한 시론적 고

새로운 규제 장치를 마련하고자 하는 점, 신기술의 공익친화성 및 수용 가능성을 확인하는 제도라는 점, 한시적 허가라는 점 등에서 신속처리·실증 규제특례·임시허가 제도가 가지는 실험규정의 성격을 확인할 수 있다.¹⁵⁹⁾ 실험규정은 다시 ‘예외적 승인(Ausnahmebewilligung, Dispens)’에 해당하는 것으로 이해되는데,¹⁶⁰⁾ 현행법이 금지하고 있는 행위를 예외적으로 해제해줌으로써 적법하게 해당 행위를 할 수 있도록 하는 행정처분에 속하기 때문이다.

공유경제에 대해서도 위 제도들은 현행법상 금지되어 있는 신제품 또는 서비스의 제공을 예외적으로 미리 승인하여 공유경제 사업자의 초기 진입이 유연하게 이루어지도록 하는데 활용될 수 있다. 플랫폼 사업자는 먼저 검증이 필요한 경우라면 실증 규제특례를 통하여 구역·기간·규모 등이 제한된 상태에서 규제 없이 사업 타당성을 검토할 수 있다. 이어서 해당 사업의 제품 또는 서비스를 시장에 출시하고자 하는 경우에는 임시허가 제도를 활용하여 예외적 승인을 받음으로써 적법하게 영업을 수행하며 시장의 반응을 확인하는 기회를 가질 수 있게 된다.

신속처리·실증 규제특례·임시허가 제도는 공유경제의 사업 영역별로 적절한 규제를 초기부터 명확히 부과할 수 있다는 점에서 특히 힘을 발휘한다. 새로운 영역에서 공유경제가 출현한다고 하더라도 그 관문으로서 위 제도들을 사용하도록 한다면, 행정청은 임시로나마 어떠한 규제들이 해당 시장의 공유경제에 필요할 것인지 검토할 수 있게 된다. 사업 영역별로 적절한 규제를 부여할 수 있게 되는 것이다. 또한 공유경제

찰”, **행정법연구** 제38권 (행정법이론실무학회, 2014), pp.104~105.

158) 실험규정은 아직 인가기준이 없는 새로운 상품이 등장할 때 일정 기간 동안 임시로 해당 상품의 판매를 허용하고 그 동안 확인한 시장의 반응을 고려하여 진입규제를 설계하여 피규제자로 하여금 새로운 진입규제에 따라 인·허가를 받도록 하는 제도를 말한다. 이원우, **경제규제법론** (법문사, 2010), p.920.

159) 김태오, “기술발전과 규율공백, 그리고 행정법의 대응에 대한 시론적 고찰”, **행정법연구** 제38권 (행정법이론실무학회, 2014), pp.104~105.

160) 김태오, “기술발전과 규율공백, 그리고 행정법의 대응에 대한 시론적 고찰”, **행정법연구** 제38권 (행정법이론실무학회, 2014), p.99.

의 진입이 이와 같이 이루어질 경우 피규제자는 자신에게 적용될 규제가 무엇인지 확실히 알 수 있게 되어 불법성 시비나 규제의 불안감에서 벗어날 수 있게 된다. 기타 규제수익자들도 자신의 경쟁자인 공유경제 사업자들에게 적용될 규제 수준을 가늠할 수 있게 될 것이다. 즉 피규제자와 규제수익자에게 예측가능성이 부여된다. 그 외에도 행정청으로서는 어떤 규제들이 적절한 수단으로써 기능할 것이며, 그 수준은 어느 정도로 할 것인지 등에 대한 실험적 근거를 확보할 기회를 얻게 된다. 이로써 해당 공유경제 사업에 적용할 최종적인 규제 방식 또한 수정할 수 있게 된다.

제 3 절 피규제자별 의무 분배

I. 플랫폼 사업자와 공급자의 역할 구분

공유경제의 두 주체인 플랫폼 사업자와 공급자는 전통적인 상업경제에서 판매자 혼자가 수행하던 역할을 나누어 수행한다. 따라서 현행법상 이들 모두에게 중복적으로 적용되는 것으로 해석될 수 있는 규제들 역시 각자에게 불필요한 것들은 폐지할 필요가 있다. 플랫폼 사업자는 공유경제 거래의 중심축으로서 모든 거래의 정보를 취득할 수 있으며, 비전문적인 공급자에 비해 보다 전문적인 위치에서 수요자 안전 보호 등 의무에 힘써야 할 의무가 있다. 그러나 직접 재화를 소유하고 공급하는 주체는 아니다. 반면 공급자는 직접 재화를 소유·공유(Sharing)하는 주체이므로 직접 위생 및 청결을 유지할 의무를 지게 될 것이나, 개별적인 수요자와 1:1로 접촉할 뿐 수요자 집단 전체의 거래에 관여하는 것은 아니다. 그러므로 전반적인 거래의 안전에 관한 의무는 플랫폼 사업자에게 부여되는 것이 적절하다. 공유경제에는 이러한 플랫폼 사업자와 공급

자의 역할을 고려한 규제의 개선이 필요하다.

<표 7> 피규제주체별 역할

	플랫폼 사업자	공급자
관여 대상 거래	모든 거래	연결된 수요자와의 1:1거래
거래 관여 범위	포괄적	한정적
거래 관여 정도	간접적	직접적
규제 수범 능력	상대적으로 높음	상대적으로 낮음
재화 소유 여부	미소유	소유

이를 정리한다면 위의 표와 같이 나타낼 수 있다. 플랫폼 사업자는 플랫폼 서비스를 통하여 성립하는 모든 거래에 관여를 관장하며, 공급자의 청약의 유인부터 시작하여 수요자의 청약, 공급자의 승낙, 재화 제공, 대금 지불 등 거래의 모든 단계에 포괄적으로 관여한다. 심지어 평판 시스템을 통하여 공급자와 수요자의 서로에 대한 사후 평가에도 관여하고 있다. 다만 직접 수요자를 접하여 거래를 진행하는 것은 아니며, 플랫폼 서비스를 통하여 간접적으로 거래에 관여하는 역할을 수행한다. 반면 공급자는 플랫폼을 통해 청약을 한 수요자와 1:1 거래만을 수행한다. 또한 공유경제의 사업별로 차이가 있지만 대체로 플랫폼에서 연결된 수요자를 만나 재화를 제공하고 사후 평가를 작성하는 범위에서만 거래에 관여한다. 수요자의 플랫폼 서비스 사용 빈도와 같은 추가적 정보는 알지 못하고 대가 수령마저도 플랫폼 사업자를 통하여 하게 된다. 단, 수요자를 직접 만나 재화를 제공하는 자라는 점에서 거래에 직접적으로 관여하는 것은 공급자이다. 규제 수범능력에 있어서는 해당 플랫폼 서비스로 업으로 영위하고 있음이 명백하고 조직의 규모도 보다 큰 플랫폼 사업자가 상대적으로 더 높은 규제 수범능력을 가진다. 공급자의 경우에는 전문성 편차가 클 뿐만 아니라 1인 사업자인 경우가 대부분이므로 규제 수범능력은 상대적으로 떨어진다고 할 것이다. 공급되는 재화의 소유 여부

에서도 차이를 보이는데, 재화를 소유하는 것은 공급자이며 플랫폼 사업자는 재화를 직접 소유하지는 않는 것이 공유경제의 특징이다.

II. 플랫폼 사업자와 공급자의 의무 구분

위와 같은 플랫폼 사업자와 공급자의 역할 분배는 이들에게 적용될 규제 내용 역시 분배될 필요가 있다는 결론으로 귀결된다. 즉 각자의 역할에 비추어 필요하지 않은 규제 수단들은 각기 폐지할 필요가 있다. 예를 들어 현행법상 수요자의 개인정보보호에 관한 의무로는 개인정보를 이용하려 하는 경우 해당 개인정보의 주체의 동의 등을 받을 의무, 수집 가능 개인정보의 제한에 관한 의무, 수집한 개인정보의 관리에 관한 의무, 일정한 경우 개인정보 보호책임자를 지정할 의무, 개인정보 보호를 위하여 기술적·관리적 조치를 취해야할 의무, 개인정보 노출방지 의무 등이 있다.¹⁶¹⁾ 이들 중 수집 가능한 개인정보의 제한, 수집한 개인정보의 관리, 개인정보 보호책임자 지정 의무와 같이 대량의 개인정보를 수집하고 관리하는 자를 염두에 둔 규정들은, 포괄적으로 개인정보를 관리하는 플랫폼 사업자에게 적합한 규정이다. 공급자는 단지 자신과 거래하는 수요자에 대한 정보만을 제한적으로 알 수 있으며, 그마저도 주로 플랫폼 서비스에서 제공하는 정제된 정보 정도에 그치므로 이와 같은 규제의 대상이 될 필요가 없다. 설령 개인정보 노출방지 및 보호 의무와 같이 플랫폼 사업자와 공급자에게 공통적으로 적용될만한 의무라 하더라도 그 세부적 내용은 차이가 있을 수밖에 없다. 플랫폼 사업자는 주로 플랫폼 서비스에서 개인정보가 노출되는 것을 기술적으로 방지하는 의무를 지켜야 할 가능성이 높은 반면, 공급자는 자신이 직접 대면하여 접한 수요자의 개인정보가 노출되는 것을 관리적으로 방지하는 의무가 주된 규제 내용이 될 것이다. 그 외 규제들 역시 마찬가지다. 재화를 완전한

161) 정보통신망법 제22조 내지 제32조의4.

상태로 제공할 의무의 경우라면 재화를 소유하는 공급자가 이를 주로 부담하여야 할 것이며, 플랫폼 사업자에게 부과될 규제는 이를 위하여 공급자를 관리·감독할 의무가 될 것이다. 거래 안전과 관련된 의무라면 플랫폼 서비스를 통해 대가의 지급까지 관리하는 플랫폼 사업자가 환급과 같은 의무를, 직접 서비스를 제공하는 공급자가 재화 공급 상황에 대한 정보 제공 등의 의무를 져야 할 것이다.

위의 내용을 사업 형태 규제와 사업 영역 규제로 나누어 생각해 본다면 다음과 같이 정리할 수 있다. 플랫폼 사업자는 거래의 매개자로서 사업 형태 규제의 대상이 되며 사업 영역 규제는 공급자에 대한 관리·감독 의무만이 적용된다. 플랫폼 사업자의 주된 역할은 3자간 거래 구조의 중심축이므로 사업 형태와는 밀접한 관련이 있으나, 재화를 직접 제공하는 자는 아니므로 재화의 성격과 관련된 사업 영역과는 관련이 적기 때문이다. 반면 공급자는 재화의 소유자로서 주로 사업 영역 규제의 대상이 되며, 플랫폼 서비스의 운영에는 관여하지 않으므로 사업 형태 규제는 플랫폼 사업자를 보조하는 데서 그칠 수밖에 없다. 예를 들어 에어비앤비가 어느 날 숙박공유가 아닌 장난감 공유를 제공하는 플랫폼으로 변신한다 하더라도 그 과정에서 에어비앤비가 해야 할 일은, 숙박 공급자 대신 장난감 공급자를 모집한 후 이들이 공급하는 장난감을 기존의 방 대신에 리스트에 올릴 수 있도록 플랫폼의 세부 사항을 변경하는 것뿐이다. 사업 영역에 따른 의무, 예컨대 숙박과 관련된 위생, 청결, 안전을 유지해야 할 의무 대신 장난감의 위생 및 안전에 관한 의무를 직접 수행해야 하는 사람은 재화 소유자이다. 이와 같은 사업 영역 규제에 대한 플랫폼 사업자의 역할은 공급자의 사업 영역 규제 준수 여부를 관리·감독하는 것에 그칠 뿐이다. 이에 반해 공급자는 직접 사업 영역에 따른 규제를 수행해야 하는 지위에 있지만 플랫폼 서비스에는 관여하지 않는다. 따라서 사업 형태 규제의 경우, 수요자와 직접 대면하여 재화를 제공하는 사람만이 수행할 수 있는 의무만이 제한적으로 공급자에게 적용될 수 있을 뿐이며, 그 외 대부분의 규정은 플랫폼 사업자에게 적용될 것이다. 이를 정리해보면, 최종적으로는 다음 표와 같이 플랫폼 사업자와 공

급자에 대한 규제를 분배할 필요가 있다.

<표 8> 거래유형 및 피규제주체에 따른 공유경제 규제

거래 유형		
직접 거래	간접거래	
기존 규제 적용	플랫폼 사업자	공급자
	형태 규제 O	형태 규제 △ (*직접 거래자 지위)
	영역 규제 △ (*관리·감독자 지위)	영역 규제 O

제 4 절 거래량연동규제

I. 거래량에 따른 규제 수준 구분

공급자의 경우 전문적 공급자와 대비되는 비전문적 공급자 집단의 특징을 고려한다면 규제를 완화할 필요가 있음은 앞서 살펴본 바와 같다. 그 예로 허가제를 등록제로 전환하거나 인가제를 신고제로 전환하는 등 진입규제 완화, 또는 강제되는 행위의 정도 및 구비 요건의 완화 등 행위규제 완화와 같이 규제수준을 완화하는 것이 가능하다. 검사대상 축소 및 검사의무 완화와 같이, 요구되는 규제 수준은 유지하되 그 세부 검사 항목의 수나 검사 주기를 늘림으로써 행정적 통제장치를 완화할 수도 있다.¹⁶²⁾ 이를 거래 유형 및 규제 분배까지 반영하여 정리하면 아래 표와 같이 나타낼 수 있다.

162) 김유환, **행정법과 규제정책** (삼원사, 2017), pp.232~234.

<표 9> 거래유형·피규제주체·전문성에 따른 공유경제 규제

거래 유형			
직접 거래	간접거래		
기존 규제 적용	플랫폼 사업자	공급자	
	형태 규제 O 영역 규제 △ (*관리·감독자 지위)	형태 규제 △ (*재화 소유자 지위) 영역 규제 O	
		전문적	비전문적
		규제 수준 유지	규제 수준 완화

이와 같이 비전문적 공급자에게 규제 수준을 완화하기 위해서는 전문적 공급자와 비전문적 공급자를 구분 짓는 것이 필요하다. 양자는 계속성 및 반복성에서 차이를 보이므로 계속성과 반복성을 반영할 수 있는 거래량연동규제가 답이 될 수 있다. 거래량 기준을 설정하고, 그 기준 이하만을 공급하는 자는 비전문적 공급자, 기준을 초과하는 자는 전문적 공급자로 분류한 후, 각각에 대한 규제 수준을 달리하는 것이다. 실제로 에어비앤비에 대한 세계 각국의 규제 사례에서 보았듯, 거래량연동규제는 이미 공급자의 전문성 여부를 가르는 기준으로 사용되고 있다. 에어비앤비에서는 주로 연간 숙박일수를 기준으로 하여 실제 거주 유무 등의 추가적 기준을 통해 공급자의 전문성 여부를 판단하고 있다.

그러나 모든 공유경제에 대해 연간 대여 가능 일수를 거래량의 척도로 삼을 수는 없다. 숙박공유에 대한 거래량연동규제에서 연간 대여 가능 일수를 거래량 측정 지표로 활용하는 것은 일 단위로 방이 대여되는 숙박공유의 특성 때문이므로, 일 단위로 공유되지 않는 재화를 활용한 공유경제에는 부적절한 지표가 될 것이다. 예를 들어 우버와 같은 승차공유는 하루에 1시간도 영업하지 않는 날과 10시간 이상 영업하는 날이 모두 존재할 수 있다. 따라서 연간 대여 일수를 통하여 거래량을 측정하기 보다는 연간 운행 시간이나 운행 거리를 통해 거래량을 판단하는 것이 합리적이다. 크라우드펀딩이라면 연간 거래액 및 거래횟수 등의 거

래량 지표를 사용하는 것이 적절할 것이다. 이처럼 거래량을 측정하는 지표는 공유경제의 사업 영역 특징을 반영한 것이 될 필요가 있다.

II. 비전문적 공급자에 대한 규제 완화

먼저 진입규제의 측면에서 살펴본다면, 거래량 연동규제를 통하여 일정 수준 이하의 거래량만을 가져가는 자에 대해서는 등록제 및 신고제의 활용, 나아가 진입규제를 아예 배제하는 것까지 고려해볼 수 있다. 계속성·반복성 없이 이따금 재화 공급을 하려하는 자에 대하여 일정한 요건을 갖추어 행정기관의 허가 또는 특허 등을 받도록 하는 것은 비례의 원칙에 비추어 과도한 규제가 될 수 있기 때문이다. 비전문적 공급자들까지 모두 인·허가를 받도록 함으로써 진입규제를 강력히 시행한다면 이는 불필요한 행정의 소모로 이어질 수 있기도 하므로, 행정의 효율적 분배를 위해서도 진입규제의 완화가 필요하다. 대표적으로 강한 진입규제를 받는 영역인 운송업 및 승차공유의 경우, 원칙적으로 택시사업자는 택시면허를 보유해야 한다. 그러나 비전문적으로 승차공유를 하는 공급자에게까지 택시면허를 요구하는 것은 지나치다. 그러므로 운행시간 또는 운행거리 등의 표지를 이용하여 공급자의 거래량을 측정하고, 일정한 기준 이하의 공급량만을 제공하는 공급자에 대하여는 신고제 또는 등록제만을 운영하여 필요한 최소한의 정보만을 확보하고 행정적 관리를 하는 선까지 규제를 완화해주는 방안이 적절하게 사용될 수 있다.

그러나 이후 만약 어떤 공급자가 일정 기준의 거래량을 초과하여 공급행위를 한다면 초과 순간부터 전문적 공급자로 간주하여 기존 경쟁사업자에 대한 진입규제 요건을 동일하게 적용받도록 할 필요가 있다. 만약 운송사업이라면 일정 공급량 기준을 초과 시, 기존의 택시사업자와의 형평을 도모하고 공정한 경쟁이 가능하도록 면허 등의 여객운송 자격을 취득할 것을 요구해야 할 것이다. 물론 택시사업자와 승차공유의 전문적 공급자에게 반드시 면허제를 이용할 필요는 없다. 양자의 형평성을 유지하는 것이 본질적인 지향점이므로, 양자 모두의 진입규제를 동시에

현재의 면허제보다 완화하는 것도 가능하다.

행위규제의 경우를 보면, 우선 비전문적 공급자에게 요구되는 의무 정도 및 구비 요건을 축소하는 방안을 검토해볼 수 있다. 예컨대 물적기준으로서 숙박업자에게 요구되는 시설 수준은 처음부터 숙박을 목적으로 한 시설을 위한 것이므로, 비정기적으로 자신의 유희 거주지를 수요자에게 공급하는 비전문적 공급자에게 적용하기에는 무리가 있다. 따라서 비전문적 공급자에게 요구되는 시설 수준은 숙박업소의 수준이 아니라 적법하게 건축된 건물이라면 갖추어야 할 수준 정도로 완화될 필요가 있다. 인적기준 역시 마찬가지인데, 관광진흥법상 외국인관광 도시민박업에서는 외국어 서비스 능력을 갖추지 못한 자는 해당 영업을 할 수 없음을 규정하고 있지만 비전문적 공급자에게는 이와 같은 의무 역시 축소할 필요가 있다. 행정적 통제장치 완화도 적절한 수단이 될 수 있다. 관할관청에 의한 위생·청결·안전 등의 장치 구비 검사 주기를 늘림으로써 검사 의무를 감소시키는 등이 그 수단이 될 것이다.

제 5 절 자율규제

I. 자율규제 도입의 적합성

규제 모델은 오랫동안 명령지시모델(Command and control regulation)으로 알려진 전통적 모델에 의하여 독점되어 왔다. 그러나 이와 같은 명령지시모델은 다원화 사회와 창의성이 중요해진 현대 사회와 맞지 않는다는 비판들이 곳곳에서 등장하고 있다. 이에 따라 최근의 규제는 단순히 명령과 금지에 국한되지 않고 적절한 방향으로 유도하는 방향잡기(Steering)와 여러 주체가 상호작용하는 거버넌스(Governance) 방식을 도입하고 있으며,¹⁶³⁾ 그 일환으로 등장한 것이 전통적으로 국가의

전유물이었던 규제의 전부 또는 일부분을 민간에 이양하는 자율규제다.

‘자율규제’는 엄밀히 말하자면 아직까지 법적으로는 일반적·보편적 합의가 도출되지 않은 개념으로, 법도그마틱적 개념(Rechtsdogmatischer Begriff)이 아닌 설명적 개념(Heuristischer Begriff)에 해당한다.¹⁶⁴⁾ ‘자율규제’로 간주되는 여러 규제유형들에는 여러 가지 모습들이 있지만 그 사이에서 공통적인 요소를 추출해본다면, 문자 그대로 규제기관이 아닌 피규제자 스스로가 규제의 주체로서 규제기준을 정립하고 이를 실행한다는 자율성을 꼽을 수 있다.¹⁶⁵⁾ 자율규제는 자율성을 토대로 하여 적극적이고 신속한 상황대처가 가능하도록 하며, 효율적이고 유연한 규제가 가능하도록 한다.¹⁶⁶⁾ 이러한 자율규제의 특성은 특히 기존의 규제가 적용되기 어려운 새로운 기술 및 그에 따른 신산업이 등장하는 경우에 유용하게 사용될 수 있다. 기술발전에 따른 현상변화에 적극적이고 신속하게 대처가 가능할 수 있도록 하는 한편, 국가의 규제가 정립되기까지의 과도기를 제어할 수 있기 때문이다.¹⁶⁷⁾

이러한 특성으로 인해 자율규제는 특히 인터넷 콘텐츠 관련된 규제에서 자주 등장한다. 인터넷 콘텐츠를 지배하고 있는 사업자에 의한 조치가 가장 효율적으로 작용할 수 있다는 점을 위시하여, 표현의 자유를 보호해야 한다는 점, 초국가적 매체인 인터넷에 대해 명령지시모델은 한계를 가진다는 점, 범람하는 인터넷 콘텐츠에 대해 직접적인 간섭이 곤란하다는 점 등 인터넷 콘텐츠의 특징을 합리적으로 반영할 수 있기 때문이다.¹⁶⁸⁾ 같은 이유에서 온라인 플랫폼을 활용하는 공유경제에 대해

163) Javier Barnes, *Transforming Administrative Procedure 2nd ed* (Global Law Press, 2015.) pp.25~27.

164) 이원우, **경제규제법론** (법문사, 2010), p.174.

165) 왕승혜, 경제행정법상 자율규제에 관한 연구 - EU·프랑스·한국 식품법제의 비교를 중심으로, 박사학위논문, 서울대학교(2014. 8.), p.20.

166) 이민창, 자율규제의 성공요인과 한계: 신문판매공정규약사례를 중심으로, **한국사회와 행정연구** 제14권 제3호(서울행정학회, 2003), p.232.

167) 김유환, **행정법과 규제정책**(삼원사, 2017), p.247.

168) 황승흠, “인터넷 콘텐츠 규제에 있어서 법제도와 사업자 자율규제의 결합에 관한 연구”, **공법학연구** 제9권 제4호 (한국비교공법학회, 2008. 11.), p.262.

서도 공동규제가 효과적인 규제 방법이 될 수 있다.¹⁶⁹⁾ 공유경제의 사업 영역은 방대하며 이러한 사업 영역들을 일일이 국가가 규율하는 것은 무리가 있다. 비전문적 공급자를 국가가 직접 감독·관리하는 것 역시 어려운 일이다. 그리고 공유경제는 사업 영역에 따라 제각기 다른 규제를 필요로 하므로 정형화된 규제가 어렵기도 하다. 그런데 자율규제는 권력적·직접적 규제 방식에서 비권력적·소극적 규제 방식으로의 전환이자 규제업무의 민간 위임으로서, 위의 문제들을 해소할 수 있는 수단이 된다. 특히 플랫폼 사업자가 공급자와 수요자를 모두와 관계를 맺는 공유경제의 중심 주체이며, 모든 거래는 플랫폼 사업자를 경유하게 되어있다. 이를 고려한다면 특히 플랫폼 사업자를 이행보조자 또는 공무수탁사인으로 사용하는 자율규제의 도입을 공유경제에 적합한 규제 방식으로 고려해보아야 한다. 실제로 캘리포니아에서 우버는 우버 기사들에게 그들이 준수하여야 할 관련 법규들에 대한 정보를 웹사이트와 플랫폼 앱 모두를 통해 게시함으로써 우버 기사들의 교육을 대행하고 있기도 하다.¹⁷⁰⁾

II. 공유경제의 자율규제 형태

자율규제에는 피규제자가 규제기관의 규제 기준을 자발적으로 준수하려는 형태, 규제 권한이 피규제자 단체 등에게 위임되어 해당 단체가 소속 피규제자들을 규제하는 형태, 피규제자가 스스로 표준을 정하고 이를 자율적으로 점검하는 형태 등, 여러 가지 모습의 자율규제가 존재한다. 각각에 대하여는 규제기관이 감독을 하는 경우와 그렇지 않은 경우도 모두 가능하다.¹⁷¹⁾ 공유경제에는 이들 중 플랫폼 사업자가 자율

169) 같은 의견으로 조대근, “공유경제 플랫폼 규제접근방법에 대한 연구”, **인터넷정보학회논문지** (한국인터넷정보학회, 2018), pp.138~145.

170) DIVISION 2. REGULATION OF RELATED BUSINESSES BY THE PUBLIC UTILITIES COMMISSION, PUBLIC UTILITIES CODE, PUC of California.

171) 김유환, **행정법과 규제정책**(삼원사, 2017), pp.211~212.

적으로 규제안을 마련하고 공급자를 관리·감독하되, 행정청의 승인 및 최종 감독을 받는 형태의 자율규제가 적합할 것으로 생각된다. 공유경제가 가지는 양면시장의 특성상 플랫폼 사업자는 공급자를 많이 확보할수록 시장에서 더 유리한 위치에 설 수 있으므로 플랫폼 사업자는 최대한 공급자를 규제하지 않으려는 이해관계를 가지게 될 것이기 때문이다. 이와 같은 이해관계를 가지는 플랫폼 사업자에게 행정청의 관리·감독이 이루어지지 않는다면 규제의 공백이나 다름없는 결과를 낳을 수 있다. 그러므로 행정청이 일정 수준 개입하는 공동규제를 택하는 것이 보다 적절한 방안이 된다.¹⁷²⁾

구체적으로는 먼저 플랫폼 사업자가 규제 실증특례 또는 임시허가 제도를 사용하여 시장에 진입할 때, 본인과 공급자에 대한 자율규제안을 규제기관에 제출하도록 한다. 행정청은 해당 자율규제안을 심사하고 수정이 필요한 경우 반려 및 수정 과정을 거쳐 승인 여부를 결정한다. 승인 이후 자율규제방안의 수행은 플랫폼 사업자가 담당하는데, 특히 플랫폼 사업자는 스스로의 의무 이행뿐만 아니라 공급자의 의무 이행 여부를 관리·감독할 필요도 있다. 공급자의 거래량이 거래량 연동규제의 기준을 초과하는 경우에는 해당 공급자에게 추가적 진입규제 요건의 구비 여부를 인증하도록 하는 한편, 행위규제의 준수 여부에 따라 플랫폼 서비스의 이용 가부를 조절하도록 한다. 행정청은 이러한 플랫폼 사업자의 자율규제 기능이 적절히 작동하고 있는지 여부를 사후적으로 확인하기 위해 그로부터 주기적인 거래 내역 정보 등을 보고 받아 감시한다. 이때 공급자는 플랫폼 사업자에 대하여만 거래 정보를 제공함으로써, 또

172) 학자에 따라서는 자율규제를, 정부의 관여 정도에 따라 위임된 자율규제, 승인적 자율규제, 강제적 자율규제로 나누고 관여가 전혀 없는 때를 자발적 자율규제로 지칭하는 경우도 있지만, 여기서는 정부의 관여가 있는 경우는 모두 공동규제로 지칭하기로 한다. 황승훈, “인터넷 콘텐츠 규제에 있어서 법제도와 사업자 자율규제의 결합에 관한 연구”, 공법학연구 제9권 제4호 (한국비교공법학회, 2008. 11.), p.266; 유정석·김용국·고아라, **인터넷 콘텐츠의 공적 규제와 자율규제 간의 협력모델 개발** ((사)한국인터넷자율정책기구, 2010. 8.), p.37; 홍대식, “인터넷 서비스 시장에서의 공동규제 방식에 의한 공정거래 규제”, **경쟁법연구** 제29권 (한국경쟁법학회, 2014.), p.402에서 재인용.

는 굳이 수동으로 제공할 필요도 없이 플랫폼 서비스 자체의 기능을 통하여 자동으로 거래 정보를 제공함으로써 간단하게 거래 정보 보고 의무를 다 할 수 있을 것이다. 플랫폼 사업자는 최대한 규제를 완화하고자 하는 이해관계를 가지므로 가능한 한 가장 완화된 규제안을 제시할 것이다. 이로써 자율규제는 침해의 최소성 문제를 자연스레 해결하는 기능을 수행하기도 한다.

한편 사업영역이 겹치는 기존의 경쟁사업자들이 공동규제의 제3의 민간규제주체로 기능할 수도 있다. 기존의 경쟁사업자들은 새로운 경쟁자에게 가급적 기존의 규제 중 많은 부분이 적용되기를 희망할 것이므로 플랫폼 사업자의 반대 입장에 서있다. 이들을 활용함으로써 규제가 지나치게 완화되어 유명무실해지는 것을 방지할 수 있게 된다. 이처럼 규제 지휘자 역할의 정부, 규제 완화 측의 플랫폼 사업자, 규제 강화 측의 경쟁사업자가 서로 균형을 이루어 적절한 선의 규제를 모색하는 모델도 가능하다.

제 6 장 공유경제 규제 모델

앞서 공유경제 규제 개선 방향으로, 공유경제 개념의 확정, 신속 처리·실증 규제특례·임시허가 제도의 활용, 피규제자별 역할에 따른 규제의 분배, 거래량 연동규제, 자율규제의 5가지를 제안한 바 있다. 제6장에서는 위 5가지 방향성을 토대로, 공유경제 규제 모델을 진입규제, 행위규제, 규제주체로 나누어 설계해보도록 한다.

제 1 절 공유경제의 진입규제 모델

I. 개요

진입규제는 사인이 시장에 진입할 때 일정한 요건을 갖추도록 함으로써 사전적으로 해당 산업으로 인하여 발생할 수 있는 문제점들을 예방하는 장치로 기능한다. 진입규제로는 신고제, 등록제, 허가제, 특허제 등이 다양하게 사용되고 있으며, 어떤 제도를 택하는지에 따라 행정주체의 기속 여부와 재량 인정 범위가 달라진다. 헌법재판소는 어떠한 진입규제를 선택할 것인지 그 기준에 관하여 “법률이 일정 전문분야에 관하여 자격제도를 마련하고 그 자격자의 업무영역에 관하여 상당한 법률상 보호를 하고 있는 경우에 있어서도 그 자격자 이외의 자에게 동종업무의 취급을 허용할 것인가의 문제는 기본적으로 그 제도를 도입하게 된 배경과 목적, 해당 전문분야 업무의 성격 등을 입법자가 종합적으로 고려하고 합목적적으로 판단하여 결정할 입법정책의 문제인 것이다.”라 하여, 배경, 목적, 해당 전문분야의 업무 성격을 종합적으로 판단하여 진입규제를 설정하여야 함을 판시한 바 있다.¹⁷³⁾ 공유경제에 있어서도 결국 어떠한 진입규제를 사용할 것인지는 그 배경, 목적, 해당 전문분야의 업무 성격을 종합적으로 판단한 후 결정해야 한다.

공유경제를 사업 형태의 측면과 사업 영역의 측면으로 나누어 볼 수 있음은 앞서 본 바와 같다. 우선 사업 형태의 측면부터 보면 현행 법상 공유경제의 사업 형태는 통신판매업 또는 통신판매중개에 해당한다고 볼 수 있는데, 이들에 대해서는 신고제가 현재 활용되고 있다. 신고제가 규제 강도가 가장 낮은 진입규제임을 고려한다면, 결국 사업 영역에 따른 진입규제가 각각의 공유경제에 대한 진입규제의 정도를 판가름하는 규제가 될 것이다. 실제로 운송업, 숙박업을 필두로 하여 금융, 컴퓨터 데이터 제공, 가사도우미 등의 전혀 다른 영역들은 서로 다른 진입규제의 대상이다. 대표적으로 승차공유와 숙박공유의 경우 운송업에서는 특허제 또는 허가제를 사용하고 숙박업에서는 신고제를 사용하고 있

173) 헌법재판소 1997. 10. 30. 96헌마109 결정.

다. 따라서 사업 형태보다는 사업 영역의 배경, 목적 및 성격에 맞추어 진입규제를 설계하는 것이 필요하다.

II. 플랫폼 사업자에 대한 진입규제 모델

1. 플랫폼 사업자 진입규제의 절차

플랫폼 사업자에 대한 구체적인 진입규제 절차는 먼저 임시허가 제도 및 실증 규제특례 제도의 활용부터 시작한다. 공유경제 규제에는 각 사업영역별로 적합한 규제 방안을 모색하는 과정이 필요하기 때문이다. 또한 위 제도들은 초기 규제를 정함에 있어 사업 영역을 담당하는 관계기관과 협의하여 일괄적으로 관련 규제를 처리하도록 하고 있는 바,¹⁷⁴⁾ 이를 통해 규제주체의 난립을 정리하고 허가에 걸리는 시간을 단축할 수 있기도 하다.

플랫폼 사업자는 규제특례 제도를 이용하는 경우에는 실증을 위한 규제특례 신청서, 실증계획서, 실증을 위한 규제특례신청 사유, 기술·서비스의 이용자 보호방안을,¹⁷⁵⁾ 임시허가 제도를 활용하려는 경우에는 임시허가 신청서와 사업계획서, 임시허가 신청 사유, 안전성 검증 자료

174) 대표적으로 **정보융합통신법** 제37조(임시허가)

② 관계기관의 장은 신규 정보통신융합등 기술·서비스에 대하여 제1항 각 호의 사유로 허가등을 하지 못하는 경우 신청인의 의견을 들어 과학기술정보통신부장관에게 임시허가를 요청하여야 한다.

③ 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 신청 또는 제2항에 따른 요청이 있는 경우 관계기관의 장과 협의하고 그 결과를 포함하여 심의위원회에 상정하여야 하며 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 해당 신규 정보통신융합등 기술·서비스에 대하여 임시허가를 할 수 있다. 이 경우 과학기술정보통신부장관은 신규 정보통신융합등 기술·서비스의 안정성 확보 및 이용자 보호 등을 위하여 필요한 조건을 붙일 수 있다.

175) 과학기술정보통신부, **ICT 규제샌드박스 운영안내** (2019. 3. 6.), p.3.

및 이용자 보호방안을 제출해야 한다.¹⁷⁶⁾ 행정청은 해당 제안을 심사한 후, 추가적으로 갖춰야할 구비 요건이 있는 것으로 판단된다면 부족한 부분을 보완 요구한다. 이 과정에서 플랫폼 사업자는 자신과 공급자가 준수할 의무를 자율적으로 정하여 공식적으로 행정청에 제안할 수 있는 기회를 가질 수 있게 되고, 행정청은 자율규제에 대한 최종적인 결정권을 가지는 것이 가능해진다. 이를 통해 각 사업에 적합한 규제를 도입하면서도 그 실효성을 확보함으로써 공동규제가 실현될 수 있게 된다. 이에 더하여 행정청은 임시허가 기간 동안 축적되는 데이터를 통해 본허가에 필요한 최종적 요건을 결정할 수도 있다.

위와 같은 진입규제 방식을 위해서는 공유경제를 위한 별도의 실증 규제특례 및 임시허가 제도를 도입하는 것이 가장 효과적이겠지만, 제도의 혼란을 막기 위하여 현행법상의 제도를 이용하는 방법도 존재한다. 현재 이들 제도는 정보통신융합법, 산업융합법, 금융혁신법, 규제특구법에 규정되어 있는데, 이 중 ICT 기술을 사용하여 다양한 산업 분야에서 활동하는 플랫폼 사업자의 성격을 고려한다면, ICT 기술과 관련한 규제를 담당하는 정보통신융합법과 산업간 융합과 관련한 규제를 담당하는 산업융합법이 적합한 후보에 해당한다. 정보통신융합법 제4조는 동법이 다른 법에 우선한다고 규정하고 있으므로 최종적으로는 정보통신융합법 상의 임시허가 제도 및 실증 규제특례 제도를 이용하도록 모델을 설계하는 것도 가능할 것이다.

2. 플랫폼 사업자 진입규제의 요건

우선 플랫폼 사업자와 공급자가 나누어 갖는 역할을 반영하여 기존 의무를 분배하는 데서 출발해야 한다. 먼저 사업 형태의 측면에서 보면, 플랫폼 사업자가 구비해야 하는 진입 요건으로는 통신판매업자의

176) 과학기술정보통신부, **ICT 규제샌드박스 운영안내** (2019. 3. 6.), p.3.

신고에 준하여 상호, 주소, 전화번호, 전자우편주소, 인터넷도메인 이름, 호스트서버의 소재지(전자상거래법 제12조 제1항), 결제대금예치의 이용 또는 소비자피해보상보험계약 증명(전자상거래법 시행령 제13조 제1항 제1호) 등을 들 수 있다. 특히 소비자피해보상보험계약은 비전문적 공급자의 능력 부족으로 인한 수요자 피해 위험을 최소화하기 위해서는 상당히 중요한 요건이 될 것이다. 이러한 접근은 캘리포니아에서 우버에 대하여 시행하고 있는 규제 방법이기도 하다.

사업 영역에 따른 진입 규제 요건은 당연히 그 영역별로 달라질 수밖에 없는데, 이때 기존에 존재하던 각 영역별 규제에서 요구하는 요건들을 공유경제에 대한 진입 규제 요건을 구성하는 데 있어 기초적 모델로서 활용할 수 있다. 먼저 범죄경력 있는 자 또는 피성년후견인인 자의 배제와 같은 인적 요건은 대부분 공유경제에도 그대로 적용될 수 있다. 이들 요건은 수요자 보호를 위해 수요자와 직접 대면하지 않는 자에게도 요구할 필요가 있기 때문이다. 운수종사자가 아닌 여객자동차운송사업자에게도 위와 같은 인적 요건을 적용하는 여객자동차법 제6조의 취지를 생각해보면 될 것이다. 반면 최소 재화 보유량, 최소 면적, 부대시설 확보 등의 물적 요건은 대부분 배제될 가능성이 높다. 재화를 소유하는 자는 플랫폼 사업자가 아닌 공급자이므로 물적 요건은 공급자를 대상으로 하는 것이 합리적이기 때문이다. 다만 플랫폼 사업자를 중심으로 한 3자간 거래구조 및 비전문적 공급자의 존재 등의 특성상 플랫폼 사업자는 공급자를 관리·감독하는 위치에 있으며, 실증 규제특례 및 임시허가 제도를 통해 이용자 보호방안 등을 제시하는 것 역시 플랫폼 사업자의 역할이다. 그러므로 공급자들의 물적 요건 요건을 제시하고 그 충족 여부를 관리·감독한다는 측면에서는 플랫폼 사업자에게도 간접적으로나마 물적 요건이 요구된다.

Ⅲ. 공급자에 대한 진입규제 모델

1. 공급자 진입규제의 절차

공급자에 대해서는 거래량연동규제에 따라 서로 다른 진입규제 수준이 적용될 필요가 있다. 그러나 초기 진입단계에서는 전문적 공급자와 비전문적 공급자가 구분되지 않으므로 모든 공급자에 대해 우선은 비전문적 공급자와 같이 진입규제를 받도록 하되, 거래량이 일정 기준을 초과하여 전문적 공급자로 전환되는 때 그에 상응하는 수준의 진입규제를 추가로 적용해야 한다.

먼저 비전문적 공급자에 대한 진입규제부터 검토해본다. 비전문적 공급자들은 업으로서 공급 행위를 하는 것인지 여부가 불투명하고, 규제 수범 능력이 약할 뿐만 아니라, 특정 시장의 재화 공급량에 큰 영향을 미치는 자들이라 볼 수도 없다. 이에 비추어 본다면 비전문적 공급자에게 허가제나 특허제 등 강한 규제 방식을 이용하는 것은 과도하다. 그렇다고 아무런 규제를 적용하지 않는 경우라면 이들의 비전문성으로 인하여 추가적으로 발생할 수 있는 문제 및 사고에 대처할 수 없게 된다. 그러므로 최소한의 관리를 위해 비전문적 공급자에게는 신고제 또는 등록제를 활용하는 것이 적절하다 생각된다.

이때 플랫폼 사업자는 다음과 같이 자율규제의 규제주체로서 공급자에 대한 규제를 수행한다. 우선 플랫폼 사업자는 행정청의 행정정보조자 또는 공무수탁사인의 지위에서 이들의 진입 요건 충족 여부를 확인한 후 일괄적으로 행정청에 대한 이들의 신고 또는 등록을 대행한다. 다음으로 거래량연동규제에 따라 특정 공급자의 지위가 전문적 공급자로 변경된다면 플랫폼 사업자는 그 공급자가 추가적 진입규제 요건을 구비하기 전까지는 플랫폼 서비스 제공을 중지한다. 이러한 방법을 통하여 비전문적 공급자에 대한 진입규제를 완화하면서도 전문적 공급자가 부당한 규제차익을 얻는 것을 막을 수 있게 된다.

2. 공급자 진입규제의 요건

사업 형태상 공유경제의 공급자와 가장 유사한 현행법상 개념은 통신판매업자이며,¹⁷⁷⁾ 통신판매업자에게는 앞서 본 바와 같이 상호·주소, 전화번호·전자우편주소·인터넷도메인 이름·호스트서버의 소재지의 제출, 결제대금예치의 이용 또는 소비자피해보상보험계약 증명이 진입규제로서 요구된다. 이들 중 인터넷도메인 이름·호스트서버 소재지의 제출과 같은 플랫폼 서비스 관련 규제, 결제대금예치와 같은 거래대금 관련 규제는 플랫폼 사업자만이 수행 가능한 규제들이므로 공급자에게는 요구할 수 없다. 따라서 상호(공유경제 공급자에 대응한다면 플랫폼상 ID가 될 것이다.)·전화번호·전자우편주소 제출 및 소비자피해보상보험의 증명이 공급자에게 요구되는 진입규제 요건이 된다. 이 요건들은 모두 비전문적 공급자에게도 적용될 필요가 있다. 상호·전화번호·전자우편주소 제출은 수요자 보호를 위한 최소한의 정보 제공의 측면을 지니므로 비전문적 공급자에게도 적용되어야 한다. 또한 비전문적 공급자에게 사전적으로 요구되는 규제 사항이 적다는 점을 고려한다면, 수요자를 사후적으로나마 보호할 수 있는 소비자피해보상보험 증명도 반드시 요구될 필요가 있다. 일일 자동차종합보험 또는 여행자보험과 같은 단기 보험과 같은 보험 유형을 들도록 한다면 비전문적 공급자에게도 부담스럽지 않은 진입 요건이 될 수 있을 것이다.

반면 사업영역 규제의 경우 사업영역에 따라 전문적 공급자와 비전문적 공급자가 차등된 규제를 적용받게 될 가능성이 높다. 사업영역에 따라서는 강한 진입규제가 이루어지는 영역들이 존재하며, 그 영역의 비전문적 공급자에 대해서는 그 비전문성을 감안하여 진입규제를 완화해야 하기 때문이다. 다만 이때에도 수요자 등 공유경제 참여자들에 대한

177) 이병준, “새로운 유통방식으로서의 공유경제(sharing economy)와 그 법적 규제방식에 관한 연구”, **유통법연구** 제4권 제2호 (한국유통법학회, 2017), p.62.

최소한의 안전은 보장하는 가운데 규제 완화가 이루어져야 함은 물론이다. 따라서 비전문적 공급자에게도 사고 예방을 위한 필수적인 안전 관련 규제만은 그대로 유지하는 가운데 경쟁 완화, 독점 예방 등 정책적 목적의 규제만을 완화할 필요가 있다. 반면 전문적 공급자는 기존의 경쟁사업자와 실질적으로 동일한 자들이므로, 정책적 목적의 규제까지 포함하여 경쟁사업자와 동등한 수준의 진입규제를 적용한다. 구체적으로 승차공유의 경우를 살펴본다면, 먼저 전문적 공급자에게는 택시면허에 준하는 기사면허를 요구하고 각종 교육 이수 의무를 부여하는 등 택시기사와 동등한 규제를, 비전문적 공급자에게는 과거 범죄경력 등에 따른 결격과 기본적인 운전능력 증명을 위한 운전면허, 차량의 기본적 안전점검 정도의 규제만을 적용하는 것을 생각해볼 수 있다.

제 2 절 공유경제의 행위규제 모델

I. 개요

공유경제의 경우, 행위규제에 있어서도 플랫폼 사업자가 주된 규제 대상이 될 수밖에 없다. 플랫폼 서비스를 이용한 모든 거래에 포괄적으로 관여하는 자이자, 거래의 중심축이 되는 자이기 때문이다. 물론 부득이하게 공급자에게 적용되어야만 하는 규제들도 존재한다. 플랫폼 사업자가 중심적인 연결고리의 역할을 하는 것은 맞지만 수요자와 직접 대면을 하거나 자원을 직접 소유하는 것은 공급자이기 때문이다. 따라서 행위규제의 경우에도 플랫폼 사업자와 공급자 간의 의무 분배가 중요한 문제가 된다. 아래에서 각각에 대한 규제의 내용을 확인하도록 한다.

II. 플랫폼 사업자에 대한 행위규제 모델

1. 사업형태에 따른 의무

(1) 거래안전보호 의무

플랫폼 사업자는 사업 형태의 측면에서는 정보통신망법의 통신판매업자 및 통신판매중개자와 유사한 지위에 있다. 그러므로 통신판매업자 및 통신판매중개자에게 현재 적용되는 규제들 중 필요한 것들은 플랫폼 사업자에게도 적용되어야 한다. 포괄적·간접적으로 모든 거래에 개입하지만 재화를 소유하지는 않는 플랫폼 사업자의 특징을 고려한다면, 아래와 같은 의무들이 그 규제들이 될 것이다. 먼저 플랫폼 사업자가 직접 수행해야 할 의무를 살펴보면, 전체 거래 기록 보존 의무¹⁷⁸⁾, 조작 실수 등의 방지 의무¹⁷⁹⁾, 전자적 수단에 의한 대금 지급 시 관련 정보의 보안 유지에 필요한 조치를 취해야 할 의무¹⁸⁰⁾, 신의성실 의무¹⁸¹⁾, 소비자 피해보상보험계약을 체결하여야 할 의무¹⁸²⁾, 공급자 당사자가 아님을 사전 고지할 의무¹⁸³⁾, 공급자의 성명, 전화번호 등을 확인하고 수요자에게 열람할 수 있는 방법을 제공하여야 할 의무¹⁸⁴⁾를 생각할 수 있다. 공급자의 고의 또는 과실로 수요자에게 발생한 재산상 손해에 대하여 공급자와 연대하여 배상하여야 할 의무¹⁸⁵⁾의 경우에는, 공유경제 공급자 특유의 비전문성을 감안하여 플랫폼 사업자의 고지 여부와 무관하게 적용하도록 변경할 필요가 있다. 다음으로 공급자를 대신하여 행해야 할 의무

178) 전자상거래법 제6조.

179) 전자상거래법 제7조.

180) 전자상거래법 제8조.

181) 전자상거래법 제13조 제5항.

182) 전자상거래법 제24조 제1항.

183) 전자상거래법 제20조 제1항.

184) 전자상거래법 제20조 제2항.

185) 전자상거래법 제20조의2 제1항, 제2항.

로는 청약 목적 표시·광고의 경우 신원을 제공하여야 할 의무¹⁸⁶⁾, 거래 조건 등을 사전에 고지하여야 하는 의무¹⁸⁷⁾, 미성년자와 거래하는 경우 법정대리인의 동의가 필요함을 사전 고지하여야 하는 의무¹⁸⁸⁾, 재화 공급 곤란 시 사유 고지 및 환급 조치 의무¹⁸⁹⁾, 휴업 기간 등에도 대금 환급 등 업무를 계속하여야 할 의무¹⁹⁰⁾, 청약철회가 있는 경우 재화반환일 또는 청약철회일로부터 3영업일 이내에 대금을 환급하여야 하는 의무¹⁹¹⁾ 등을 들 수 있다.

위에 더하여 플랫폼 사업자에게는 평판시스템을 관리할 의무 역시 부과할 필요가 있다. 공유경제 사업자는 대부분 플랫폼 서비스에 평판시스템을 도입하여 공급자와 수요자간에 상호 후기를 남기도록 하고 있다. 수요자들은 축적된 공급자의 평판을 통하여 그에 대한 신뢰도를 측정할 수 있고, 역으로 공급자 역시 평판이 좋지 못한 수요자를 확인하고 거래를 거부할 수도 있다. 이와 같이 평판시스템은 규제의 개입 없이도 거래안전을 어느 수준 이상으로 자연스럽게 보호할 수 있도록 한다. 그러나 그렇다고 하여 거래안전에 대한 규제가 필요하지 않은 것은 아니다. 평판이 누적되기까지는 시간이 필요하고, 매크로 프로그램을 이용한 평판 허위조작 등의 위험성도 상시 존재하기 때문이다. 이에 대응하기 위해서는 플랫폼 사업자에게 평판 시스템이 정상적으로 작동할 수 있도록 매크로 프로그램 사용 등의 적발, 조치 의무를 부과할 필요가 있다. 또한 평판이 일정 수준 이하인 공급자 및 수요자들에 대한 서비스 이용 제한, 서비스 이용 불가 등 단계적 조치를 취할 의무도 필요할 것이다.

(2) 개인정보보호의무

-
- 186) 전자상거래법 제13조 제1항.
 - 187) 전자상거래법 제13조 제2항.
 - 188) 전자상거래법 제13조 제3항.
 - 189) 전자상거래법 제15조 제2항.
 - 190) 전자상거래법 제22제 제1항.
 - 191) 전자상거래법 제18조 제2항.

개인정보보호 문제는 수많은 방면에서 문제가 되고 있으며 이는 공유경제에도 예외가 아니다. 기본적으로 플랫폼 사업자는 서비스 이용을 위해 공급자, 수요자 모두가 온라인 회원으로 가입할 것을 요구한다. 이 과정에서 그들의 이름, 아이디, 결제 수단 등 그들의 기본적인 개인정보를 확보하게 된다. 여기에서 더 나아가 공유경제 플랫폼 사업자는 영업의 편의를 위해 빅데이터를 적극적으로 활용하기도 한다. 빅데이터를 이미 확보한 공급자 및 수요자의 기본적인 개인정보와 결합한다면 한층 더 내밀한 개인정보까지도 획득할 수 있게 된다. 예를 들어 우버의 경우 ‘갓 뷰(God view)’¹⁹²⁾ 프로그램에 의한 수요자들의 사생활 침해가 문제된 바 있다.¹⁹³⁾

특히 공유경제의 구조상 플랫폼 사업자는 수요자뿐만 아니라 공급자의 개인정보까지 수집한다. 수요자 보호를 위해 공급자의 기본적인 신상명세부터 필요한 경우 범죄경력 조회해야 하는 등 공급자의 개인정보를 수집할 필요성이 있기 때문이다. 게다가 공급자의 개인정보 수집은 거래량연동규제를 위한 전제조건이기도 하다.

따라서 개인정보보호 조치는 공유경제에도 필수적이다. 이는 플랫폼 사업자가 기본적으로 정보통신서비스 제공자와 같은 지위를 가진다는 점에서 당연한 결론이기도 하다. 따라서 현재 개인정보보호를 위하여 정보통신서비스 제공자가 준수해야 할 의무들은 플랫폼 사업자에게도 적

192) 우버의 실시간 데이터 추적 프로그램을 말한다.

193) 우버는 이 프로그램을 통해 실시간으로 어떤 우버 기사가 어떤 고객을 태우고 어디로 이동하는지 확인하여 사업의 개선에 이용하는데, 그 과정에서 고객의 사전 동의를 받지 않았기 때문에 고객의 사생활을 침해한다는 논란이 일었다. 실제로 한 기사는 우버에 대하여 비판적인 기사를 작성한 뒤, 우버 측의 고위 임원으로부터 당신을 추적하고 있다는 협박을 당한 바 있다고 주장하기도 했다. 이에 대하여 우버는 갓 뷰에 대한 접근을 면밀히 모니터링하고 데이터보안 전문가의 감사를 받고 있다고 밝히기는 했지만, 수요자들의 동의를 받지 않고 위치 정보를 수집하고 있는 것은 여전히 개인정보보호의 문제로 이어질 소지가 있다; 이성규, “[IT 돋보기] ‘빅 브라더’ 논란 휩싸인 우버”, 한경비즈니스 (2014. 12. 8.), <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=105&oid=050&aid=0000036009>, 최종검색일 2019. 4. 16.

용할 필요가 있다.¹⁹⁴⁾ 이에 더해 공급자가 자신이 대면한 수요자의 개인 정보를 유출하는 것을 가능한 한 막기 위하여, 공급자와 연결된 수요자의 신상정보 제공시 비식별화 조치를 취하는 등 기술적 보호조치를 통해 최소한의 수요자의 개인정보만을 공급자에게 제공하는 방안도 고려해보아야 한다.¹⁹⁵⁾

(3) 세금 원천 징수 의무

기존 경쟁사업자들과의 형평상 공유경제의 공급자들에게도 소득세 등 과세가 이루어져야 한다. 또한 수요자 역시 부가가치세나 관광세 등, 재화 소비에 관한 세금을 납부할 의무가 있다. 그러나 이들을 국가가 개별적으로 일일이 다 파악하여 세금을 부과하는 것은 불가능하다. 그러므로 플랫폼 사업자를 공무수탁사인으로 활용하여 조세를 원천징수하도록 하고, 거래에 관한 정보를 국가에 제공하도록 이행보조자로 활용할 필요가 있다. 실제로 숙박규제의 경우를 예로 보면 샌프란시스코에서는 플랫폼 사업자에게 세금을 원천징수하여 납부하도록 규정하고 있고, 다

194) 정보통신서비스 제공자가 이용자의 개인정보를 이용하려고 수집하거나 변경하는 경우에 그 목적, 항목, 기간을 알리고 동의를 받을 의무, 이용자의 이동통신단말장치의 저장 정보 또는 기능에 접근하고자 하는 경우에는 해당 접근권한이 필요한 정보 및 기능, 이유 등을 밝히고 동의를 받을 의무, 사상, 신념, 개인의 권리·이익이나 사생활을 뚜렷하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 원칙적으로 수집하지 않을 의무, 특별한 사정이 없는 한 주민등록번호를 원칙적으로 수집하지 않을 의무, 수집한 개인정보를 목적 외로 사용하지 않을 의무, 개인정보를 제3자에게 제공하기 위해서는 이용자에게 동의를 받을 의무, 일정 규모 이상의 정보통신서비스 제공자의 경우 개인정보 보호책임자를 지정할 의무, 이용자의 개인정보를 처리하는 경우 개인정보 처리방침을 정하여 이용자가 언제든지 쉽게 확인할 수 있도록 대통령령으로 정하는 방법에 따라 공개할 의무, 개인정보유출시 신고의무, 개인정보 보호를 위하여 기술적·관리적 조치를 취해야 할 의무, 개인정보 누설 금지 의무, 개인정보 수집 목적 달성 등 일정한 요건이 갖춰진 경우에는 즉시 개인정보를 파기해야 할 의무, 개인정보 이용내역 주기적 통지의무, 개인정보 노출방지 의무 등.

195) 최경진·정준현·구태언·지성우·김도승·성준호, **빅데이터 환경에서 개인정보 보호 강화를 위한 법·제도적 대책 방안 연구** (개인정보 보호위원회, 2012. 12.), pp.93~102.

른 많은 나라들에서도 같은 방식으로 납세의 문제를 해결하고 있다.¹⁹⁶⁾ 이처럼 플랫폼 사업자에게 세금 원천징수 및 관련 거래의 정보의 제출 의무를 부과하는 것은 납세의 문제를 해결할 적절한 방안이 될 수 있다.

2. 사업 영역에 따른 의무

(1) 공급자의 의무 이행 관리·감독

사업 영역은 거래의 대상이 되는 재화가 유통되는 시장을 의미한다. 그 결과 사업 영역 관련 규제에 있어서는 재화의 소유자인 공급자가 주된 의무자가 되며, 플랫폼 사업자의 역할은 주로 공급자가 준수해야 할 관련 규정 등을 고지하고 이행을 감독하는 등 공급자의 의무 수행을 보장하는 것이 된다.

먼저 승차공유 플랫폼 사업자에게 적용되어야 할 규제를 여객운송법상 규제를 바탕으로 추출해본다면, 공급자가 정비 불량 사업용자동차를 운행하지 않도록 지도·감독할 의무, 공급자가 교통사고 발생 시 긴급조치 및 신고의 의무를 충실하게 이행하도록 지도·감독할 의무, 공급자가 자동차가 망가진 상태로 운행하지 않도록 지도·감독할 의무 등의 지도·감독 의무가 주된 규제 내용이 될 것이다.¹⁹⁷⁾ 아울러 운수종사자에게 좌석안전띠 착용 교육을 할 의무¹⁹⁸⁾와 공급자의 운행 전 음주 여부를 확인할 의무¹⁹⁹⁾ 역시, 각각 관련 규정 고지 의무 및 운행 시작 전 음주 운전에 대한 경고 메시지 발송 의무 등으로 대체하여 도입하는 방안을 고려해볼 필요가 있다.

숙박공유의 경우에도 위와 유사하게 현행법상 숙박업에 적용되

196) 김민정·이화령·황순주, **공유경제에 대한 경제학적 분석:기대효과와 우려 요인 및 정책적 함의** (한국개발연구원, 2016. 11.), pp.46~47.

197) 여객자동차법 제21조 제13항, 여객자동차법 시행규칙 제44조 제3항 및 별표 4.

198) 여객자동차법 제21조 제7항.

199) 여객자동차법 제21조 제12항.

는 규제 사항 중 적합한 것들을 추출할 필요가 있다. 먼저 공급자에 대한 관리·감독 의무의 차원에서, 소화기 비치·화재 대비 장치의 설치 등 일정한 물적 시설의 구비 여부²⁰⁰⁾를 확인하고, 이를 위해 공급자에게 체크리스트를 제공하고, 특별히 서비스·안전 기준에서 높은 평판을 받은 공급자에게 수수료 인하 등의 이익을 부여함으로써 공급자의 의무 준수를 유도하는 등의 지도·감독 의무를 생각할 수 있다. 또한 수요자에 대한 거래정보 제공 및 거래 정보 보존 의무, 보험 가입 의무 등 직접적인 이행 의무도 도입이 가능하다.

(2) 거래량 측정

거래량연동규제를 시행하기 위해 플랫폼 사업자는 행정청의 이해보조자로서 다음과 같은 의무를 수행할 필요가 있다. 먼저 거래량연동규제의 전제조건으로서 각각의 사업 영역에 알맞은 거래량 측정 지표를 도입하고 행정청에 이를 제안할 필요가 있다. 숙박공유의 경우 임대일수가 주된 지표로 사용되고 있으며, 승차공유라면 운행거리 또는 운행시간 등을 지표로 생각해볼 수 있다. 이어 플랫폼 사업자는 해당 지표를 바탕으로 거래에 대한 정보를 수집해야 한다. 그에 따라 만약 공급자가 일정 거래량 기준을 초과한다면 그 공급자가 더 이상 자원을 공급할 수 없도록 리스팅(listing)을 금지하는 등 거래를 제한하도록 한다. 만약 공급자가 계속하여 자원을 공유(Sharing)하기를 원하는 경우라면, 전문적 공급자로서 추가적인 진입 규제 요건을 만족해야 함을 고지하고 요건 구비상태를 확인해야 할 것이다.

한편 플랫폼 사업자가 최대한 많은 공급자를 확보하고자 하는 이해관계를 갖는다는 것은 앞서 본 바와 같다. 따라서 위와 같은 자율규제가 제대로 시행되는지 확인하기 위해 플랫폼 사업자에게 주기적으로 측정결과를 행정청에 보고하도록 한다. 행정청은 보고된 내용을 바탕으로 플랫폼 사업자가 거래량자율규제를 실제로 운영하고 있는지 확인할

200) 관광진흥법 제86조의2 제2호, 동법 시행규칙 별표 3의2.

수 있게 되므로, 이와 같은 보고 의무는 규제의 실효성을 확보하도록 하는 장치로 기능할 수 있다.

Ⅲ. 공급자에 대한 행위규제 모델

1. 사업 형태에 따른 의무

(1) 재화소유자로서의 의무

거래 대상 재화의 소유자로서 평소에 이를 관리하고 수요자에게 제공하는 자가 공급자라는 점을 감안하면, 재화의 직접적 관리에 관한 의무들은 공급자의 의무가 되어야 한다. 그러므로 사업 형태 규제에 대해서는 통신판매업자의 의무 중 다음과 같은 의무들을 공급자에 대한 규제에 도입할 수 있다. 거래 조건 등을 사전에 고지하여야 하는 의무²⁰¹⁾, 신의성실 의무²⁰²⁾, 청약의 수신 확인 및 판매 가능 여부 답변 의무²⁰³⁾, 재화 공급 조치 의무²⁰⁴⁾, 재화 공급 곤란 시 사유 고지 및 환급 조치 의무²⁰⁵⁾, 재화 공급 절차 및 진행 상황을 확인할 수 있도록 적절한 조치를 취해야 할 의무²⁰⁶⁾, 청약철회가 불가능한 재화의 경우 이를 명확히 표시하는 등 조치를 취할 의무²⁰⁷⁾가 그들이다. 위의 의무의 내용을 보면 이들은 비전문적 공급자도 수행이 가능한 한편, 수요자 보호를 위해 필요한 최소한의 조치들에 해당하기도 한다. 따라서 전문성 여부와 무관하게 공통적으로 적용될 필요가 있다.

201) 전자상거래법 제13조 제2항.

202) 전자상거래법 제13조 제5항.

203) 전자상거래법 제14조.

204) 전자상거래법 제15조 제1항.

205) 전자상거래법 제15조 제2항.

206) 전자상거래법 제15조 제3항.

207) 전자상거래법 제17조 제6항.

(2) 직접 거래 당사자로서의 의무

한편 공급자는 수요자와 대면하여 직접 거래하는 지위에 있기도 하므로 그에 대응하여 개인정보보호 의무들도 사업 형태에 따른 규제로 부과할 필요가 있다. 다만 공급자가 획득 가능한 수요자의 개인정보는 직접 거래한 상대방의 개인정보에 한정되며, 개인정보 보호를 위해 취해야 할 기술적 보호조치는 이미 플랫폼 사업자에 의하여 이루어질 것임을 감안한다면, 공급자에게는 관리적 보호조치의 마련만을 요구하는 것이 타당하다. 구체적으로 현행법상 통신판매업자에게 요구되는 개인정보보호 의무들 중 이에 해당하는 것들로는, 거래 중 알게 된 개인정보 누설을 금지하고²⁰⁸⁾, 거래 종료 시 수요자에 대한 정보를 즉시 파기해야 할 의무²⁰⁹⁾ 등을 꼽을 수 있다. 이들 의무 역시 비전문적 공급자 또한 수행 가능한 한편, 수요자 보호를 위해 필요한 최소한의 의무이므로, 전문성 정도와 무관하게 적용되어야 할 것이다.

2. 사업 영역에 따른 의무

(1) 재화소유자로서의 의무

사업 영역에는 재화의 종류가 큰 영향을 미치고 재화를 소유하는 것은 공급자이다. 따라서 사업 영역 규제에 있어서 직접적인 의무의 이행 책임을 지는 것은 공급자가 될 수밖에 없다. 승차공유의 경우라면 승객의 좌석안전띠가 정상작동 되도록 유지할 의무, 여객의 좌석안전띠 착용에 관한 교육을 받아야 할 의무, 6세 미만 유아를 위한 유아보호용 장구를 구비해야 할 의무, 운전석 및 보조석에 에어백을 설치해야 할 의무, 관할관청의 청결상태 검사를 받아야 할 의무, 안전설비 등 점검을 받

208) 전자상거래법 제28조의2.

209) 전자상거래법 제29조.

아야할 의무 등은 오직 재화를 직접 관리하는 공급자만이 수행할 수 있는 의무들이다.²¹⁰⁾ 숙박공유의 경우에도 소화기 유지·관리 의무, 단독경보형감지기 유지·관리 의무, 취사시설 주변 소화기 비치 또는 소화기 위치 안내 의무가 그와 같은 의무들에 해당한다.²¹¹⁾

물론 위 의무들은 현행법상 전문적인 상인을 대상으로 한 규제를 토대로 한 것이므로, 비전문적 공급자에게는 그 정도를 완화할 필요성이 있다. 예컨대 안전 점검을 받을 의무의 주기를 늘리거나, 요구되는 물적 시설의 정도를 영업 용도에 요구되는 수준에서 본인이 사용하는 용도 수준 정도로 완화하는 방안을 마련해야 한다.

(2) 직접 거래 당사자로서의 의무

직접 거래 당사자로서는 소비자에 대한 행위 및 태도 관련 규제의 주된 수범자가 된다. 승차공유라면 현행 여객자동차법상 의무들 중 정류소 또는 택시승차대에서 주차·정차시 질서를 문란하게 하지 않도록 할 의무, 정비 불량 사업용자동차를 운행하지 않을 의무, 위험방지를 위한 운송사업자·경찰공무원 또는 도로관리청 등의 조치에 응할 의무, 교통사고 발생시 긴급조치 및 신고의 의무를 충실하게 이행할 의무, 이용자 요청이 있는 경우 차량·운전자에 대한 교통안전정보를 제공할 의무, 노약자·장애인에 대한 특별 편의 제공 의무, 차량에 회사명·자동차번호·운전자 성명 등을 게시할 의무, 차내 흡연 금지 의무 등이 해당한다.²¹²⁾ 숙박공유라면 외국어 안내 서비스 의무²¹³⁾, 신고필증 및 요금표를 민박주택의 잘 보이는 곳에 게시할 의무²¹⁴⁾, 서비스·안전 수준 제고를 위하여 실시하는 교육을 받아야 할 의무²¹⁵⁾, 전체 시설 수시 청소 및 매월 1

210) 여객자동차법 제21조

211) 관광진흥법 제86조의2 제2호, 동법 시행규칙 별표 3의2

212) 여객자동차법 제21조 제13항, 여객자동차법 시행규칙 제44조 제3항 및 별표 4.

213) 관광진흥법 시행령 별표1.

214) 관광진흥법 제86조의2 제1호.

215) 관광진흥법 제86조의2 제2호, 동법 시행규칙 제49조의2 제2항.

회 이상 전체 소독, 침구류 및 수건의 세탁·건조, 환기 시설 설치 및 환기 시행, 주방 청결 유지·관리, 조리자의 개인 위생 유지, 주방도구 위생 유지·관리, 부패가 쉬운 식품의 냉동·냉장 관리, 객실의 먹는 물 비치 및 위생 관리 의무²¹⁶⁾ 등이 있다. 물론 이들 역시 비전문적 공급자에게는 그들의 능력에 걸맞는 정도로 완화되어 적용될 필요가 있다.

한편 공급자의 비전문성으로 인한 수요자의 피해를 방지하기 위해서는 공급자의 능력을 보충할만한 제3의 보호가 필요할 수 있는데, 이러한 점에서 플랫폼 사업자뿐만 아니라 공급자에게도 보험에 가입하도록 하는 방안도 생각해볼만 하다. 현재 자동차종합보험이나 여행자보험은 상대적으로 낮은 가격에 일 단위 가입이 가능한 바, 이와 유사 보험 상품에 공급자가 가입하도록 한다면 공급자의 부담도 그리 크지 않고, 수요자의 안전도 도모할 수 있을 것으로 생각된다. 물론 해당 보험의 목적, 내용, 보호대상 등은 각각의 사업영역의 특징을 고려하여 정해져야 할 것이다.

제 3 절 공유경제의 규제 주체

I. 개요

공유경제 공급자들에게는 권력적·직접적 규제를 사용하는 것이 난해하고 부적절하므로, 공유경제에는 비권력적·소극적 규제 방식의 도입을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 또한 공유경제는 플랫폼 사업자가 중심이 되는 3자간 거래구조를 가진다는 특징을 지니므로, 이 특징을 십분 활용하여 플랫폼 사업자에게 공급자 규제 권한을 위임하는 것이 공유경제 규제에 있어 가장 효율적으로 작용할 수 있다. 이 경우 중복규제

216) 관광진흥법 제86조의2 제2호, 동법 시행규칙 별표 3의2.

및 규제절차를 간소화하는 효과도 얻을 수 있게 된다.

먼저 플랫폼 사업자에 대한 자율규제의 권한의 위임은 진입관문인 임시 허가 제도를 통해 이루어질 수 있다. 플랫폼 사업자는 임시 허가 제도를 통해 시장이 진입할 때 계획안, 안전성 검증 자료 및 이용자 보호방안 등을 제출해야 하는데, 이때 제출되는 자료에는 공급자에 대한 관리·감독 방법에 대한 내용이 포함되어야 한다. 그러므로 플랫폼 사업자는 이 단계에서 자신의 사업에 관한 규제 방안을 스스로 행정청에 제시할 수 있게 된다. 행정청은 이를 심사한 후 공급자의 관리·감독 방법에 대한 승인을 포함하여 임시허가를 내릴 것이며, 이때 플랫폼 사업자에게 공무수탁사인의 지위 및 행정보조자의 지위가 부여된다.

한편 자율규제의 단점으로는 강제성 및 책임성 결여로 인한 실효성 부재가 지적되는데,²¹⁷⁾ 강제성 문제는 플랫폼 사업자가 공급자의 리스팅을 금지할 수 있는 공유경제의 구조적 특성 덕분에 해결이 가능하다. 그러나 책임성 문제의 경우, 플랫폼 사업자는 자신의 플랫폼을 이용하는 공급자가 증가되길 바랄 것이므로 가급적 공급자에 대한 규제를 하지 않으려 드는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 플랫폼 사업자에 대해서는 행정청이 최종 규제기관으로서 거래량연동규제의 수행 및 공급자 관리·감독 의무 이행 여부를 확인할 필요가 있다. 이러한 점에서 공유경제에서의 자율규제는 공동규제의 형태로 이루어져야 한다.

II. 플랫폼 사업자에 대한 규제 주체 모델

공동규제 모델에 따르면 플랫폼 사업자에 대한 규제주체는 자기 자신이 되기도 하지만, 최종적으로는 행정청이 플랫폼 사업자에 대한 규제 주체가 된다. 특히 어느 행정청이 규제 주체가 되는 것이 적절할 것인지 보다 자세히 검토해보면, 먼저 공유경제기본법안의 경우 공유경제

217) 이원우, **경제규제법론** (법문사, 2010), p.175.

정책심의위원회를 기획재정부에 둘 것을 예정하고 있다.²¹⁸⁾ 공유경제는 결국 새로운 경제 현상의 하나이므로 특히 그 경제적 영향력에 중점을 둔다면, 위와 같이 기획재정부가 담당하는 것은 적절한 판단으로 보인다. 다만 영리성 없이 사회적, 환경적 가치를 창출하는 경우도 공유경제의 정의에 포섭된다는 점에 중점을 둔다면, ICT 기술을 활용한다는 점에 비추어 과학기술정보통신부를 규제주체로 삼는 것 역시 생각해볼 수 있다. 이 경우 과학기술정보통신부가 주부처로 기능하는 현행 정보통신융합법 상의 임시허가 제도 및 실증 규제특례 제도를 그대로 사용하는 것이 용이해진다는 장점도 있다.

두 부처 중 어느 부처가 담당하든 간에, 별도의 위원회는 도입될 필요가 있어 보인다. 임시허가 또는 실증 규제특례 여부를 판단하기 위해서는 해당 공유경제 사업에 관한 전문가가 필요한데, 공유경제의 사업 영역은 너무나 광범위하여 특정한 몇 사람만으로는 이를 판단하기 어렵다는 문제가 있기 때문이다. 이를 해결하기 위해서는 각각의 사업영역별 전문가 및 관할 부서를 심의 대상 공유경제의 사업영역별로 위촉할 필요가 있으므로 위원회의 형식이 적절한 해결책이 된다.

한편 공유경제기본법안은 지방자치단체에 세부적 규율을 위임함으로써 지방별로 공유경제와의 연계를 하고자 하는 의도를 보이기도 하나,²¹⁹⁾ 그러나 이러한 접근에는 약간의 의문이 존재한다. 그 이유는 다음과 같다. 공유경제는 온라인 플랫폼을 활용한다는 특징을 지니는데, 이는 지역적 요소와는 거리가 먼 특징이다. 오히려 공급자와 수요자가 거리에 구애받지 않고 온라인 플랫폼을 통해 거래할 수 있다는 점을 생각한다면 공유경제는 미시적이라기보다는 거시적이다. 더군다나 현재 제정되어 있는 지방자치단체의 조례 내용을 보면 지방별 특색이 나타나지 않은 채로 서로 대동소이한 모습을 보인다. 이러한 점에 비추어 보면 지방자치단체

218) 공유경제기본법안(김수민 의원 대표 발의, 의안번호 12610, 발의연월일 2018. 3. 22.), p.2.

219) 공유경제기본법안(김수민 의원 대표 발의, 의안번호 12610, 발의연월일 2018. 3. 22.), p.3.

와의 연계는 불필요한 것으로 생각된다.

Ⅲ. 공급자에 대한 규제 주체 모델

앞서 본 바와 같이 본 논문에서 제시하는 공유경제 규제 모델에 의하면, 공급자는 플랫폼 사업자에게 일정 요건을 충족했음을 증명함으로써 플랫폼 서비스를 활용할 수 있다. 만약 거래량이 전문성 구별 기준을 초과한다면, 추가적 요건 충족을 플랫폼 사업자에게 증명해야만 재차 플랫폼 서비스의 사용이 가능해진다. 따라서 비전문적 공급자로서의 진입규제든, 전문적 공급자로서의 진입규제든, 공급자의 진입규제는 플랫폼 사업자에 의해 규율된다. 행위규제 역시 같다. 플랫폼 사업자는 공급자의 거래 내역에 대한 정보를 받음으로써 거래량연동규제를 준수하는지 감독하며, 그 외에도 평판시스템을 활용하는 등 여러 방법으로 기타 의무의 이행을 관리·감독할 수 있다. 필요한 경우 플랫폼 사업자는 특정 공급자의 플랫폼 서비스 사용을 중지시킬 수도 있으므로 공급자의 의무불이행에 대한 실효적 집행 수단 역시 확보 가능하다.

개개인으로 파편화된 공급자들에 대하여 명령지시모델에 따라 행정청이 직접 규제를 하는 것은 비효율적일 수밖에 없으므로, 이처럼 공동규제 모델에 따라 공급자에 대한 직접적 규제 주체는 플랫폼 사업자가 되는 것이 적절하다. 제4장에서 본 바와 같이 플랫폼 사업자는 이미 세계 곳곳에서 공급자에 대한 규제주체로 활용되고 있기도 하다.

제 7 장 결어

공유경제는 ICT 기술의 발달과 스마트폰의 보급이라는 새로운

환경을 이용하여 나타난 혁신이다. 2008년 처음 등장한 공유경제는 급격한 성장을 거쳐 2015년에는 유럽에서만 281억 유로의 거래규모를 자랑하는 거대한 시장이 되었다.²²⁰⁾ 그런데 공유경제가 가져온 성장의 달콤함만큼이나 그로 인한 사회문제 역시 하나 둘 등장하게 되었고, 이러한 문제들은 특히 공유경제에 대한 규제 부재에서 기인하고 있다. 이에 따라 공유경제에 대한 규제를 도입할 필요성이 지속적으로 요구되고 있다.

이러한 상황을 해소하기 위해서는 공유경제가 기존 경쟁산업과 충돌하는 것을 최소한으로 줄이고 ‘소프트 랜딩(Soft Landing)’할 수 있도록 현행 규제를 개선할 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저 공유경제의 개념과 특징이 정리되어야 하는 바, 본 논문에서는 공유경제를 ‘ICT 기술을 활용한 플랫폼을 통해 공급자와 수요자를 연결하여 유희자원을 공유(Sharing)하는 것’으로 정의하고 논의를 진행하였다. 그리고 공유경제의 특징 3가지로 ① 형태의 동일성·영역의 다양성, ② 플랫폼 사업자 중심 3자간 거래 구조, ③ 비전문적 공급자 집단의 존재를 제시하였다.

이어 현재 공유경제에 대한 우리나라와 해외의 대응방안을 살펴 보았다. 현재 우리나라에서는 지방자치단체 조례만이 일부 제정되어 있을 뿐, 아직까지도 본격적으로 공유경제에 대응하는 방안을 찾지 못하고 있다. 그로 인해 우리나라의 공유경제 규제는 예측가능성이 결여된 상태에 놓여 있으며 비례의 원칙과 규제 형평성 또한 지켜지지 못하는 상황에 놓여있다. 반면 해외의 경우에는 공유경제의 특징들을 반영한 규제가 이미 곳곳에서 시행되고 있다. 제4장에서 살펴본 바와 같이 이들은 주로 승차공유의 길거리 호출 금지나 숙박공유의 실거주조건 등을 통해 기존 사업과의 차이를 분명히 하고, 플랫폼사업자를 활용한 자율규제를 도입하고 있으며, 거래량연동규제를 통해 비전문적 공급자에 대한 규제를 완화하는 것을 주된 규제 방향으로 삼고 있다.

대응 방안의 부재로 인해 우리나라에서 발생하는 문제점과 캘리포니아를 중심으로 한 해외의 대응 방안을 바탕으로 공유경제 규제의 방

220) Robert Vaughan·Raphael Daverio, *Assessing the size and presence of the collaborative economy in Europe* (pwc, 2016. 4.), p.7.

향성을 정리하여, 본 논문은 다음과 같은 5가지 방안을 제시하였다. 첫째, 공유경제의 개념 확정이 필요하다. 직접 거래 유형의 플랫폼 사업은 기존 사업의 변형에 불과할 뿐, 공유경제의 정의에 부합하는 사업으로 볼 수 없다. 따라서 간접 거래 유형의 사업만을 진정한 공유경제로서 인정하고 규제의 개선 대상으로 삼아야 한다. 이는 기존 경쟁사업자와의 형평을 위하여 반드시 필요한 내용이다. 둘째, 신속처리·실증 규제특례·임시허가 제도를 진입규제로서 활용한다. 공유경제에 대해서는 사업 영역의 다양성으로 인하여 일괄적인 규제가 불가능하다. 그러므로 공유경제 사업자의 진입과 동시에 해당 공유경제의 특징을 반영하여 비례의 원칙에 부합하는 규제 방안을 마련할 필요가 있다. 피규제자와 규제수익자의 예측가능성 역시 이를 통해 얻어질 수 있다. 셋째, 피규제자별로 의무의 분배가 필요하다. 공유경제의 두 주체인 플랫폼 사업자와 공급자가 전통적인 판매자의 역할을 분배하여 수행하고 있으므로, 이들에 대한 규제도 각각에게 필요한 만큼만 분배되어야 한다. 넷째, 거래량연동규제를 통해 전문적 공급자와 비전문적 공급자를 구분하여 규제한다. 이를 통해 기존의 상인들과 다를 바 없는 전문적 공급자들을 기존의 경쟁사업자들과 평등하게 대하면서도 규제수준의 완화가 필요한 비전문적 공급자를 고려할 수 있다. 마지막으로 자율규제를 활용을 들었다. 플랫폼 사업자를 중심으로 하는 3자간 거래구조를 가진다는 점, 개개인의 공급자들을 행정청이 직접 규율하는 것은 비효율적이라는 점을 고려하였을 때, 플랫폼 사업자를 자율규제의 규제주체로 사용하는 자율규제가 효과적인 공유경제 규제 수단이 될 수 있다.

공유경제를 둘러싼 갈등은 혁신과 규제의 갈등이기도 하다. 과학기술의 혁신으로 인해 새로운 산업이 등장할 때면, 혁신이 야기할 수 있는 위험성을 강조하여 혁신을 전면적으로 부정하고 규제를 하여야 한다는 입장과 규제로 인하여 혁신의 싹이 꺾이는 것을 막아야 한다면 규제를 반대하는 입장이 항상 대립하여 왔다. 그러나 합리적인 규제는 양자사이의 스펙트럼 중 비례의 원칙과 평등의 원칙에 따라 적절한 지점을 찾음으로서 얻어질 수 있다.²²¹⁾ 혁신으로 인한 사회 문제를 해결하기 위

하여 규제를 도입하면서도, 그 과정에서 혁신의 원동력을 꺾지 않을 수 있도록 적절한 규제 지점을 찾아내는 것은 혁신을 마주한 자들의 필연적 숙제라 할 수 있다. 공유경제에 대해서도 같다. 이미 수많은 사회적 문제를 야기하고 있는 만큼, 현재 공유경제에 대한 규제는 피할 수 없는 것이 되어버렸다. 그러나 그 규제가 단순한 금지 규정들의 도입에만 그쳐서는 안 된다. 사회 문제는 해결하면서도 산업의 성장은 가로막지 않을 수 있는 적절하고 유연한 규제가 필요하다. 그 지점을 찾기 위한 노력을 기울이는 것이 공유경제의 출현을 마주한 우리의 숙제이다.

221) 이원우, “혁신과 규제 : 상호 갈등관계의 법적 구조와 갈등해소를 위한 법리와 법적 수단”, **경제규제와 법** 제9권 제2호 (서울대학교 공익산업법센터, 2016. 11.), p.8.

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 단행본

- 강상욱·서영욱·이민호, 우버(Uber)의 출현과 택시시장의 변화 - 시장의 교란자인가, 새로운 서비스 모델인가 (한국교통연구원, 2015. 4.).
- 강정화·윤주희·정지연, 통신판매중개행위 실태 및 소비자보호방안 연구 (한국소비자연맹, 2005. 12.).
- 김민정·이화령·황순주, 공유경제에 대한 경제학적 분석 : 기대효과와 우려요인 및 정책적 함의 (한국개발연구원, 2016. 11.).
- 김성환·김민철·이재영·김남심·강유리·김태현, 양면시장(two-sided market) 이론에 따른 방송통신 서비스 정책 이슈 연구 (정보통신정책연구원, 2008. 12.).
- 김유환, 행정법과 규제정책 (삼원사, 2017).
- 손상영, 공유경제의 이론과 실제 그리고 정책적 대응 (정보통신정책연구원, 2015. 8.).
- 송순영, 공유경제 서비스와 소비자 권익증진 방안 연구(한국소비자원, 2015. 9.).
- 신현윤, 경제법 (법문사, 2014).
- 이수일·김민정·이화령·조윤정·황순주·기경식·이지혜·장세연, 공유경제 관련 제도개선방안 연구(기획재정부 용역과제, 2015).
- 이원우, 경제규제법론 (법문사, 2010).
- 이철송, 상법총칙·상행위 (박영사, 2017).
- 정희상, 우버 비즈니스 모델의 정책적 시사점 (한국경제연구원, 2016. 7.).
- 천용찬, 중국 공유경제(分享經濟) 현황 분석 (대외경제정책연구원, 2017).
- 최경진·정준현·구태언·지성우·김도승·성준호, 빅데이터 환경에서 개인정

보호 강화를 위한 법·제도적 대책 방안 연구 (개인정보 보호위원회, 2012. 12.).

최현경·이동규, 공유경제 관련 산업 활성화를 위한 규제정립 방안 - 숙박공유업을 중심으로 (산업연구원, 2018. 8.).

Arun Sundararajan, 4차 산업혁명 시대의 공유경제 (이은주 역, 교보문고, 2018).

2. 논문

장은아, “뉴욕시의 공유(Sharing)승차사업 정책변화”, 도로정책 Brief, (도로정책연구센터, 2018. 11.).

고형석, “통신판매중개와 소비자보호”, 유통법연구 제2권 제2호 (한국유통법학회, 2015.12.).

——— “공유경제산업과 소비자보호”, 재산법연구 제34권 제3호 (한국재산법학회, 2017.11.),

곽관훈, “온라인 플랫폼사업자와 상거래법제 - ‘양면시장(Two-sided market)’에 적합한 규제방향 검토”, 기업법연구 제32권 제1호 (한국기업법학회, 2018.3.).

김병오, “우버택시와 적합성에 대한 연구”, 법학연구 제46권 (전북대학교 법학연구소, 2015. 12.).

김태오, “기술발전과 규율공백, 그리고 행정법의 대응에 대한 시론적 고찰”, 행정법연구 제38권 (행정법이론실무학회, 2014).

라준영, “공유경제와 사회적 기업-우주(WOOZOO) 사례”, 서비스경영학회지 제5권 제4호 (한국서비스경영학회, 2014. 11.).

박수영, “통신판매중개자의 지위·의무·책임 : 오픈마켓을 중심으로”, 법학연구 제38집 (전북대학교 법학연구소, 2013).

송순영, “에어비앤비 사례를 통해 본 공유경제 관련 법 제정 현황 분석”, 소비자정책동향 제64호 (한국소비자원, 2015. 10.).

심재한, “Sharing economy와 법”, 경쟁법연구 제36권 0호(한국경쟁법학

- 회, 2017. 11.).
- 왕승혜, 경제행정법상 자율규제에 관한 연구 - EU·프랑스·한국 식품법제의 비교를 중심으로, 박사학위논문, 서울대학교(2014. 8.).
- 유정석·김용국·고아라, 인터넷 콘텐츠의 공적 규제와 자율규제 간의 협력 모델 개발 ((사)한국인터넷자율정책기구, 2010. 8.).
- 이다혜, “공유경제(Sharing economy)의 노동법적 쟁점 - 미국에서의 근로자성 판단 논의를 중심으로”, 노동법연구 제42권 (서울대학교 노동법연구회, 2017. 3.).
- 이민창, 자율규제의 성공요인과 한계: 신문판매공정규약사례를 중심으로, 한국사회와 행정연구 제14권 제3호(서울행정학회, 2003).
- 이병준, “새로운 유통방식으로서의 공유경제(sharing economy)와 그 법적 규제방식에 관한 연구”, 유통법연구 제4권 제2호 (한국유통법학회, 2017.12.).
- 이성엽, “공유경제(Sharing economy)에 대한 정부규제의 필요성”, 행정법연구, 제44권(2016. 2.).
- 이원우, “혁신과 규제 : 상호 갈등관계의 법적 구조와 갈등해소를 위한 법리와 법적 수단”, 경제규제와 법 제9권 제2호 (서울대학교 공익산업법센터, 2016. 11.).
- 이충훈·이성훈, “「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」상 통신판매중개자의 법적 책임”, 홍익법학 제15권 제3호 (홍익대학교 법학연구소, 2014. 9.).
- 조대근, “공유경제 플랫폼 규제접근방법에 대한 연구”, 인터넷정보학회논문지 (한국인터넷정보학회, 2018).
- 최단비, “에어비앤비 계약의 법적 성격 및 집주인의 보호책임”, 법학논총 제31권 제1호 (국민대학교 법학연구소, 2018. 6.).
- 황승흠, “인터넷 콘텐츠 규제에 있어서 법제도와 사업자 자율규제의 결합에 관한 연구”, 공법학연구 제9권 제4호 (한국비교공법학회, 2008. 11.).
- 홍대식, “인터넷 서비스 시장에서의 공동규제 방식에 의한 공정거래 규

제”, 경쟁법연구 제29권 (한국경쟁법학회, 2014.).

3. 기타

기사

강기준, “[MT리포트]‘택시’에 무릎꿇은 전세계...공유차 공존 방법 없나”, 머니투데이 (2019. 2. 24.), <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019022115001456738>

강일용, “택시 업계가 카카오 카풀에 크게 반발하는 두 가지 이유”, IT동아 (2018. 10. 23.), <http://it.donga.com/28290/>

김민주, “유럽에서 수난 겪는 공유(Sharing) 택시 ‘우버’”, 한국경제매거진 제1148호 (2017. 11. 29.), http://magazine.hankyung.com/apps/news?popup=0&nid=01&c1=1014&nkey=2017112701148000111&mode=sub_view

김사무엘, “국토부, ‘렌터카+대리기사’ 결합 차량공유(Sharing)서비스 불법” (머니투데이 2018. 7. 31. 기사) <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018073113192313335>

김혜림, “[공유경제가 뜬다] 빌려주고, 빌려쓰고. 불황이 싹틔운 희망”, 국민일보 (2012. 11. 2.), <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0006590913>

신무경·정세진, “방 빌려주면 ‘관광진흥법 위반’... 에어비앤비, 한국에선 불법”, 동아일보 (2016. 05. 16), <http://news.donga.com/3/all/20160516/78110685/1>, 최종검색일 : 2019. 6. 6.

심윤지, “카카오 카풀 반대” 또 택시기사 분신“, 경향신문 (2019. 2. 11.), http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201902111619001&code=940202

이성규, “[IT 돋보기] ‘빅 브라더’ 논란 휩싸인 우버”, 환경비즈니스 (2014. 12. 8.), <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mi>

d=sec&sid1=105&oid=050&aid=0000036009.

판례

대법원 2007. 9. 6. 선고 2007다31990 판결.

헌법재판소 1997. 10. 30. 96헌마109 결정.

헌법재판소 1998. 4. 30. 95헌가16 결정.

그 외

공유경제기본법안(김수민 의원 대표 발의, 의안번호 12610, 발의연월일 2018. 3. 22.).

과학기술정보통신부, ICT 규제샌드박스 운영안내 (2019. 3. 6.)

관광진흥법 시행령 일부개정령(안), 문화체육관광부공고 제2019-45호(2019. 2. 11.).

국토교통부, [참고] 우버 불법행위 지속 시 정부차원의 강력 대응 방침 (2015. 2. 5), http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_72/dtl.jsp?id=95075239.

두산백과 두레 검색결과, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1084898&cid=40942&categoryId=31623>, 검색일 : 2019. 4. 9.

법제처, 법령입안·심사기준 (법제처 법제지원총괄과, 2017. 12.).

우버 공식 홈페이지(<https://www.uber.com>)

쏘카 공식 홈페이지(<https://www.socar.kr/about/intro>).

자치법규정보시스템(<https://www.elis.go.kr>)

II. 외국문헌

1. 단행본

- Chris Anderson, The Long Tail (Hyperion, 2006. 7.).
- Eric T.Schneiderman, Airbnb in the city (Office of New York State Attorney General, 2014. 10.).
- European commission, European agenda for the collaborative economy – Supporting analysis, COM(2016) 356 final (2016. 2. 6.).
- Javier Barnes, Transforming Administrative Procedure 2nd ed (Global Law Press, 2015.).
- Jonathan V. Hall·Alan B. Krueger, AN ANALYSIS OF THE LABOR MARKET FOR UBER’S DRIVER-PARTNERS IN THE UNITED STATES, Working Paper 22843 (NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, November 2016).
- Lawrence Lessig, REMIX : Making art and commerce thrive in the hybrid economy (Penguin books, 2008).
- Pierre Goudin, The cost of non-europe in the sharing economy – Economic, social and legal challenges and opportunities (European Parliamentary Research Service, Jan 2016).
- Rachel Botsman·Roo Rogers, What’s Mine is Yours: The Rise of Collaborative Consumption (HarperCollins Publishers, 2010).
- Robert Vaughan·Raphael Daverio, Assessing the size and presence of the collaborative economy in Europe (pwc, 2016. 4.).
- Rudy Telles Jr, Digital Matching Firms : A New Definition in the “Sharing Economy” Space (U.S. Department of Commerce Economics and Statistics Administration Office of the Chief Economist, 2016. 6. 3.).

2. 논문

- Juliet Schor, "Debating the sharing economy", A great transition initiative essay (Tellus Institute, Oct 2014).

Susan A. Shaheen, Mark A. Mallery, Karla J. Kingsley, "Personal Vehicle Sharing Services in North America," Research in Transportation Business & Management, Vol. 3 (ELSEVIER, 2012).

Thomas Puschmann·Rainer Alt, "Sharing economy," Business & Information Systems Engineering, Vol. 58, No.1 (Springer Nature, 2016).

3. 기타

기사

Richard Ford, "Sex assaults and stalking in 2,500 Uber accusations", (The times (2019. 5. 6.), <https://www.thetimes.co.uk/article/sex-assaults-and-stalking-in-2-500-uber-accusations-6h9z28rqf>).

판례

Cotter v. Lyft, Inc., 60 F. Supp. 3d 1067 (N.D. Cal. 2015).

O'Connor v. Uber Techs., 82 F. Supp. 3d 1133 (N.D. Cal. 2015).

Ordinanza nel procedimento cautelare iscritto al N.16612/2015, Tribunale di Milano (25 May 2015).

Interim measures 707/2014, Juzgado de lo Mercantil, nº2 Madrid (9 December 2014).

Decision 3 Bs 175/14, Superior Administrative Court (Oberverwaltungsgericht) Hamburg (24 September 2014).

VG 11 L 353.14 Berlin., Superior Administrative Court (Oberverwaltungsgericht) Berlin-Brandenburg (10 April 2015).

Radio Taxi Bruxellois v. Uber., Comm Bruxelles (cess.) (23 sept. 2015).

Judgment in Case C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi v Uber Systems, Spain SL. Court of Justice of the European Union, PRESS RELEASE No 136/17, (Luxembourg, 20 December 2017).

그 외

City and County of San Francisco Tails Ordinance No.218-14, File No. 140381.

City and County of San Francisco Tails Ordinance No.130-15, File No. 150363.

City and County of San Francisco Tails Ordinance No.104-16, File No. 160423.

State of California public utilities commission, Basic information for transportation network companies and applicants (Instructions for TNC Application Form, 2015. 7. 6.).

San Francisco office of short-term rentals, "About Short-term Rentals", <https://shorttermrentals.sfgov.org/about>.

San Francisco office of short-term rentals, "Short-term rental guidelines", https://shorttermrentals.sfgov.org/sites/default/files/OSTR_Admin_Guidelines_for_Platforms.pdf.

San Francisco office of short-term rentals, "Become a Certified Host", <https://shorttermrentals.sfgov.org/about>.

Abstract

A study on Public Law Regulation for Sharing Economy - Focusing on car-sharing and room-sharing -

MinJu Kim

College of Law

The Graduate School

Seoul National University

The 'Sharing Economy', issued in 2008, has grown up rapidly and now it exists everywhere around us. We can meet people who want taking car-sharing like 'Uber' rather than taxi, who want using room-sharing like 'Airbnb' rather than hotel all over the world. Behind the sharing economy's brightening development, however, some problems arising from regulatory loophole, has also been followed. The regulatory loophole not expedited growth of the sharing economy, but also cause social issues, for example, the conflict with the competitor from commercial economy. Nevertheless, in Korea, only armchair argument is continued without any result, just making social turmoil deepening. In this situation, regulation for sharing economy is

inevitable. But, the regulation must be designed, not blindly prohibiting everything, but properly regarding the characteristics of sharing economy. Because regulation is for steering someone's behavior, recovering his or her freedom as well as restricting his or her freedom these days. For establishing well-made regulation, we have to start with knowing what the sharing economy is, what characteristics the sharing economy has. And then, we are going to reflect them in the improvement of regulation for sharing economy after checking the defect of current law. By this process, we can look for the affirmative advancement of sharing economy, give predictability to the regulated, achieve the equality between sharing economy and commercial economy, and finally get refinement of the regulation for sharing economy.

**keywords : sharing economy, regulation, regulatory reform,
sharing of ride, sharing of accommodation.**

Student Number : 2015-21392